

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Mestrado Científico em Direito Financeiro e Finanças Públicas-
Privadas



O Controlo Jurisdicional dos Dinheiros Públicos em Angola.

(Teoria Contributiva sobre as Finanças Públicas e Direito Financeiro)

ÁREA: Ciências Jurídico-Económicas

DISCIPLINA: Direito Financeiro e Finanças Públicas – Privadas

ORIENTADOR: Prof. Doutor Nuno Cunha Rodrigues

ESTUDANTE: Francisco Mário

Lisboa

2015

**Trabalho de Tese de Dissertação do Mestrado científico em Direito
Financeiro e Finanças Públicas na área das ciências Jurídico-económicas**

A memória dos meus pais saudade interna e o breve reencontro.

Minha esposa Tânia Mário, paciência infindável,

Os meus filhos e ao meu primogénito Fábio Mario pela ajuda na compilação dos textos.

A infinita lista de consideração com anunciado protesto do Prof. Raul Rodrigues, Dr.^a Maria Helena Catarina e dona Maria Gil, pelo incondicional apoio e o meu Orientador Nuno Cunha Rodrigues pela atenção especial, e com amizade a Professora Rute Gil Saraiva.

ABREVIATURAS

AN	Assembleia Nacional
Art.	Artigo
AAVV	Autores Vários
AAF DL	Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa
AFROSAI	Africa international Organisation of Supreme Audit Institutions
Apud	Junto a; em... (citação de um autor ou de uma obra)
C G T	Código Geral Tributário
CRA	Constituição da República de Angola
CRP	Constituição da República Portuguesa
CC	Código Civil
CPC	Código do Processo Civil
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
E.P.	Empresas Públicas
EOIGE	Estatuto Orgânico da Inspeção Geral da Administração do Estado
FMI	Fundo Monetário Internacional
Ibidem	Na mesma Obra
ISC	Instituições Superiores de Controlo
INTOSAI	international Organisation of Supreme Audit Institutions
IGAE	Inspeção Geral da Administração do Estado
LOPTC	Lei Orgânica do Processo do Tribunal de Contas
LOFOALE	Lei da Organização e do Funcionamento dos Órgãos de Administração Local do Estado
LCP	Lei da Contratação Pública nº 20/10, de 7 de Setembro
L.C.	Lei constitucional
Ob. Cit.	Obra Citada
OE	Orçamento do Estado
OGE	Orçamento Geral do Estado
Pág.	Página
NAO -	Nacional Audit Office

SNCF	Sistema Nacional de Controlo Financeiro
SEF	Saneamento Económico Financeiro
UEE	União das Empresas Estatais
TC	Tribunal de Contas

ÍNDICE

ABREVIATURAS _____	5
INTRODUÇÃO _____	11
1. Justificação do Tema _____	14
CAPÍTULO – I	
1. CONCEITO, ORIGENS E A EVOLUÇÃO DO CONTROLO FINANCEIRO _____	19
1.1. Conceito _____	19
1.2. Origens _____	24
1.3. Evolução do Controlo Financeiro _____	26
1.4. Os Modelos dos Sistemas de Controlo Financeiro Externo no Direito Comparado _____	32
1.4.1. Sistema de Controlo Parlamentar _____	34
1.4.2. Controlo Jurisdicional _____	36
1.4.3. Controlo Misto _____	39
1.5. Controlo Interno Administrativo _____	42
1.5.1. Órgãos do Controlo Interno Administrativo _____	45
1.5.2. Tipologias de Fiscalização Administrativa _____	52
1.5.2.1. Fiscalização do 1º Nível Operacional/Controlo Prévio _____	53
1.5.2.2. Fiscalização do 2º Nível Sectorial/Controlo de Avaliação _____	54
1.5.2.3. Fiscalização do 3º Nível/Controlo estratégico _____	55
1.6. O Sistema de Controlo Externo/hétero-fiscalização _____	56
1.6.1. Modalidades do Controlo Externo _____	56
1.6.2. Controlo Político _____	56
1.6.3. Controlo Técnico/Jurisdicional _____	58
1.7. Os órgãos de controlo externo dos dinheiros públicos em angola _____	61
1.7.1. Assembleia Nacional _____	62
1.7.2. Jurisdição _____	63
1.7.3. Atribuições e Competências _____	64

1.7.4. Nótula sobre Apreciação Crítica do Acórdão nº 319/2013, do Tribunal Constitucional, Sobre o Conflito de Repartição de Competência de Controlo Externo _____	65
1.8. Controlo da Sociedade Civil _____	68
1.8.1. Acção Popular Financeiro _____	70
CAPÍTULO – II	
1. O TRIBUNAL DE CONTAS _____	73
1.1. As Origens e a Evolução Histórica do Tribunal de Contas de Angola _____	73
1.2. O Enquadramento Constitucional e Legislativo do Tribunal de Contas de Angola _____	78
1.2.1. Considerações Gerais _____	78
1.3. Natureza Jurídica do Tribunal de Contas _____	80
1.4. Os Princípios Constitucionais Financeiro a Observar pelo Tribunal de Contas no Momento da Actividade da Fiscalização _____	82
1.4.1. Aspectos Gerais _____	82
1.4.2. Princípios Constitucionais Formais _____	84
1.4.2.1. Princípio da Legalidade _____	84
1.4.2.2. Princípio da Igualdade _____	87
1.4.2.3. Princípio da Imparcialidade _____	91
1.4.2.4. Princípio da Proporcionalidade _____	92
1.4.2.5. Princípio da Transparência e Boa Governação _____	94
1.4.2.6. Princípio da Probidade Pública _____	95
1.4.2.7. Princípio da Accountability e da Responsabilidade Financeira _____	96
1.5. Princípios Materiais a Observar pelo Tribunal de Contas no Momento da Controlo e Fiscalização dos Dinheiros Públicos _____	98
1.5.1. Princípio da Independência Face aos Restantes Órgãos de Soberania ou Qualquer Outra Autoridade _____	98
1.5.2. O Princípio da Exclusiva Sujeição à Lei _____	99
1.5.3. Princípio do Contraditório e Defesa _____	100
1.5.4. Os Princípios da Fundamentação, da Obrigatoriedade e da Prevalência das suas Decisões _____	103
1.5.5. O Princípio da Publicidade _____	104

1.5.6. O Princípio de Cooperação e do Direito à Coadjuvação das outras Autoridades _____	104
1.6. Independência e Transparência do Tribunal de Contas _____	105
1.6.1. O Tribunal de Contas de Angola, Será que é Independente e Transparente? _	105
1.6.2. Provimento _____	108
1.6.3. A Composição _____	109
1.6.4. Estatutos e Mandatos dos Juízes _____	110
1.6.5. Serviços de Apoio Técnico _____	112
1.7. Poderes de Controlo e Fiscalização do Tribunal de Contas _____	114
1.7.1. Jurisdição _____	114
1.7.2. Atribuições e Competências _____	117
1.7.3. As Entidades Sujeitas ao Controlo Financeiro Jurisdicional do Tribunal de Contas _____	119
1.8. Modalidades da Fiscalização e Controlo Jurisdicional _____	122
1.8.1. Considerações gerais _____	122
1.8.2. Controlo e Fiscalização Consultiva _____	122
1.8.2.1. Parecer à Conta Geral do Estado _____	123
1.8.2.2. Auditorias _____	128
1.8.2.3. Fiscalização Preventiva/Prévia _____	129
1.8.3. Modalidades de Fiscalização Prévia _____	130
1.8.3.1. Visto do Tribunal de Contas _____	130
1.8.3.2. Visto de Declaração de Conformidade _____	131
1.8.3.3. A Recusa do Visto _____	132
1.8.3.4. O Visto Tácito _____	133
1.8.3.5. Visto Simplificado, Urgente e Sob Condição _____	134
1.8.3.6. Natureza e Regime Jurídica do Visto do Tribunal de Contas de Angola ____	135
1.8.4. Controlo Jurisdicional ou de Julgamento das Contas do Estado _____	138
1.8.4.1. Fiscalização Concomitante e Sucessivo _____	139
1.8.5. A Posição do Ministério Público Junto do Tribunal de Contas _____	141
1.9. A Relação do Tribunal de Contas com Outros Órgãos de Controlo Financeiro _	142

CAPÍTULO – III

1. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA COMO EFEITOS DO CONTROLO JURISDICIONAL	144
1.1. Conceito da Responsabilidade Financeira _____	144
1.2. Modalidades da Responsabilidade Financeira _____	147
1.2.1. Responsabilidade Financeira Reintegratória _____	147
1.2.1.1. Os Factos Geradores da Responsabilidade Reintegratória _____	148
1.2.1.2. Da culpa _____	150
1.2.1.3. A Extinção da Responsabilidade Reintegratoria _____	152
1.3. Responsabilidade Financeira Sancionatórias _____	152
1.4. Extinção da Responsabilidade Financeira Sancionatória _____	155

CAPÍTULO – IV

Conclusões Finais _____	156
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____	166

INTRODUÇÃO

O tema que propomos desenvolver prende-se com a problemática do controlo financeiro, que é, aliás, já muito conhecida do mundo académico, mas, ainda assim, entendemos fazer uma (re)abordagem e ensaiar uma doutrina na perspectiva da teoria de Finanças Públicas e Direito Financeiro, precisamente na óptica do sistema de controlo externo jurisdicional dos dinheiros públicos em Angola.

Assim, sem intuito de algum modo esgotar ou sequer abordar na plenitude o instituto de controlo externo no plano jurisdicional dos dinheiros públicos, centrada, como é óbvio, no controlo técnico realizado pelo Tribunal de Contas, sem prejuízo da análise de questões conectadas com o controlo externo-político, realizado pela Assembleia Nacional, e o controlo interno-administrativo, ou seja, todas as questões pertinentes que são suscitadas pelo presente exame do estudo que especialmente vamos, naturalmente, dedicar com maior delicadeza, atento a importância inquestionável que no estágio actual da globalização económica e financeira tem suscitado atenção e, porquanto em verdade, esta matéria também faz escola de valores de justiça social nos Estados Democráticos de Direito.

É, portanto, do nosso entender estandarte das garantias dos contribuintes no exercício da democracia representativa financeira no âmbito da separação de poderes e interdependência de funções, cujos corolários se afiguram em monta nos Princípios de Boa Governação, Transparência, *Accountability* e Responsabilidade Financeira (re-integratória e sancionatória), à luz das novíssimas civilizadas lições da crise económica e financeira internacional, que foram e ainda o são, como é óbvio, valiosas ferramentas de combate à crise, branqueamento de capitais, terrorismo internacional e, por via disso, fazer subordinar a administração financeira à política financeira e à legalidade constitucional.

Assim sendo, o controlo dos dinheiros públicos radica-se em duas ordens líquidas de base fundamentais, designadamente:

1 – Fundamento jurídico-político;

2 – Fundamento económico.

Pelo que, em última análise, o controlo financeiro assume duas formas distintas (conforme o modelo de controlo vigente em cada ordenamento jurídico), nomeadamente:

- O controlo político-económico;**
- O controlo jurisdicional-financeiro.**

Destarte, como não deveria de ser, o controlo externo jurisdicional, além de ter valor jurígeno assinalável de justiça económica e financeira, assenta na prestação de contas, daí literalmente o órgão central incumbido de exercer com alguma lisura considerável a função de controlo jurisdicional dos dinheiros públicos ser privilegiado, especialmente ao Tribunal de Contas, de acordo com as penitências da Constituição de Angola definida na dimensão de todo o território do normativo do Art.º 182º, da CRA.

Porém, apesar de ser uma instituição judicial, *sic*, Tribunal especial em função da matéria financeira, integra pois, como se observa, no sistema judicial Angolano (Art.º 176º, da CRA) e, desde logo, poderá seguramente ser entendido assim por maioria da razão como um órgão de soberania, cuja função típica jurisdicional é de fiscalizar a legalidade das despesas públicas, a execução do orçamento e julgar as contas do Estado (Cfr. Art.º 182º, da CRA).

Para deslindar esta filigrana matéria achamos interessante, como é necessário nestes trabalhos de tese, delimitar rigorosamente quanto possível as fronteiras dentro das quais nos moveremos atento que o tema, a nosso ver, é vasto.

Porém, consciente dessa vastidão e complexidade que encerra, a problemática do controlo dos dinheiros públicos impõe-nos a organização de um cronograma de abordagem para dar algum rigor científico. Nele se irá representar em capítulos que, todavia, no rigor vamos em linhas gerais tracejar o percurso, começando com uma introdução e, em seguida, das partes constituintes:

I – O conceito, origem e a evolução do controlo financeiro e os modelos de sistema de controlo financeiro externo do direito comparado, o controlo interno administrativo e o sistema de controlo externo.

II – Referir-nos-emos do Tribunal de Contas, a sua história, o enquadramento constitucional e natureza, o feixe dos princípios constitucionais reitores da actividade de controlo e fiscalização financeira. Ainda assim, fazer menção com subida alusão da indagação sobre a independência e transparência, os poderes de controlo e fiscalização do Tribunal de Contas, atribuições, competências e a jurisdição, configuradas nas actividades de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva.

III– Como somatório de actividade de controlo jurisdicional, as consequências do controlo jurisdicional que se afiguram na responsabilidade financeira re-integratória e sancionatória.

IV – Abordaremos um sumário, em jeito de notas finais, com síntese da resenha evolutiva do controlo financeiro; os modelos dos sistemas de controlo em que se filia o Tribunal de Contas de Angola; o controlo administrativo; análise crítica sobre o actual figurino da repartição das competências de controlo externo entre Tribunal de Contas e Assembleia Nacional fixada pela jurisprudência angolana; a dogmática do controlo jurisdicional do Tribunal de Contas nas assinaladas vertentes do seu enquadramento constitucional, natureza, princípios constitucionais formais e materiais relevantes de ordem financeira que balizam toda a actividade de controlo jurisdicional dos dinheiros públicos.

E, em referência de entre estes e outros aspectos, dar nota final do controlo da sociedade civil, a posição do Ministério Público e a relação do Tribunal de Contas com os outros órgãos de controlo financeiro, ao nível interno e internacional, e chegar ao vértice do controlo do Tribunal de Contas com enfoque dado à independência e aos poderes de fiscalização, atribuições e competência, jurisdição do controlo dos dinheiros públicos em Angola, bem como mencionar, em jeito de conclusão, a problemática da juridicidade do instituto de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva, na medida que tende no final do itinerário do nosso percurso dar nota à abordagem sobre responsabilidade financeira como consequência lógica da actividade de controlo jurisdicional dos dinheiros públicos.

1. JUSTIFICAÇÃO DO TEMA

Julgamos que existe uma grande e inequívoca necessidade, com pertinente interesse, de divulgar o conhecimento sobre o controlo jurisdicional dos dinheiros públicos em Angola, tendo em atenção o actual contexto da crise financeira internacional e com a subida referente à crise do petróleo, causada pela baixa do preço do barril do petróleo nos principais mercados financeiros internacionais, com origem no último quartel do segundo semestre de 2014, facto que resulta na estimativa de uma dívida soberana de 33% do PIB.

Todavia, julgamos que este fenómeno financeiro influenciou negativamente o Orçamento Geral do Estado Angolano e (com défice de 40% do OGE identificado como défice democrático superveniente)¹, segundo a agência de *Rating “Fitch”*, estima-se que a dívida pública de Angola supere os 40% do PIB no ano de 2015, o que constitui uma “significativa almofada orçamental”, o défice da conta corrente estima-se atingir o equivalente a 7,7% do PIB e o défice orçamental, os 4% do PIB. Quanto ao crescimento, a “*Fitch*” espera que o PIB aumente 3%.

O Fundo Monetário Internacional (FMI), recorde-se, aponta para um crescimento do PIB de 3,5% este ano e o Governo estima um avanço de 4,4% em 2015.

E os indicadores macroeconómicos², bem como assim, afectaram as reservas internacionais líquidas que oscilavam, até então, numa aritmética de 3,4 mil milhões de euros para 2,4 mil milhões de euros e a balança de pagamento internacional e de capitais da economia angolana como de outros países do cartel da OPEP (Organização dos Países Produtores de Petróleo), ou seja, ditos países emergentes africanos de “petro-economias”³ ou “petrodólares”, que tendem rapidamente, desde logo, a diversificar as suas economias para superar a crise, sendo certo que só na referência a estes ingredientes económicos e financeiros é que o problema ganha sentido e interesse científico para ser discutido para um

¹ Cfr. PEREIRA, PAULO TRIGO – *Portugal: Dívida Pública e Déficit Democrático*, FFMS editora 2012, Lisboa, Pág. 17 e seguintes.

² Os indicadores macroeconómicos a que fizemos referência são: a taxa de inflação, a taxa de câmbio, a taxa de desemprego e a taxa de juros.

³ Países economicamente dependentes da fonte de receita de produção do petróleo e da cotação do dólar – o nosso realce.

possível contributo académico na solução do problema do controlo financeiro em Angola⁴.

Entretanto, importa dizer que, no sector da doutrina angolana, o tema que nos propusemos defender como tese, *grosso modo*, não tem sido a cultura de imaginação académica, em concreto ao longo desses anos, em função do quadro financeiro angolano no plano de controlo da gestão da coisa pública, talvez com alguma reserva, teria sido abordado em escassas obras e, por ser minguas nos escapa referenciar com propriedade devida.

Mas em particular, nunca teve assento nos trabalhos de investigação científica das mais variadas instituições académicas do saber jurídico quase a todos níveis, designadamente: os relatórios de pós-graduação, mestrado e doutoramento, discutido e aprovado como tese em Direito, a não ser uma referência superficial, de modo geral, direccionado para a área específica das Finanças Públicas e Direito Financeiro, tema sobre “Orçamento do Estado – contribuições para a transparência orçamental em Angola”⁵.

Notavelmente, como se observa, já em Portugal o tema em destaque é familiar. Desde logo, existem trabalhos com brio assinalável do saber científico em matéria de controlo dos dinheiros públicos, associados aos avanços consideráveis da democracia europeia, que constituem, em termos doutrinários, avenidas alheias de sabedoria científica que, indubitavelmente, iremos amiudadamente atravessar com referência, de algum modo, a doutrina relativa à matéria do controlo dos dinheiros públicos nas áreas, designadamente: o Tribunal de Contas e Boa Governança⁶, o Visto do Tribunal de Contas, o Papel do Tribunal de Contas no

⁴ Cfr. Separata de Estudos em Homenagem a CUNHA RODRIGUES, Coimbra editora 2001, pág. 159, deste modo, em diversos estudos tem vindo a dedicar-se a este problema, com destaque, como bem escreveu o Prof. EDUARDO PAZ FERREIRA “[...] poder-se-ia, de facto, ser considerado que do controlo dos dinheiros públicos, se encontraria, resolvido pela transparência das contas e pelo autocontrolo do poder político, apoiado na acção de instituições do tipo dos Tribunais de Contas que surgiram ou se desenvolveram com o objectivo de proceder essencialmente a uma análise formal da correcção jurídica das despesas públicas”.

⁵ Cfr. NUNES, ELISA RANGEL – Orçamento do Estado – contribuições para a transparência orçamental em Angola, Luanda, 2011.

⁶ Cfr. COSTA, PAULO NOGUEIRA DA – *O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para a Reforma do Controlo Financeiro Externo em Portugal* – Coimbra Editora, 2014.

Controlo do Sector Empresarial do Estado⁷, entre outras valiosas contribuições doutrinárias vincadas em obras científicas.

Porém em Angola, diga-se em abono da verdade, sempre existiu o controlo dos dinheiros públicos nos Estados pré-coloniais⁸, mas não nos moldes conceituados do tracejado Princípio do Estado Democrático de Direito, com primado na Legalidade Constitucional e da Separação de Poderes como está hoje desenhado no texto legal, precisamente na dimensão do Art.º 2º e 6º, da CRA, não estando alinhado num conhecimento científico sólido, sendo que, por este motivo, nos escapa dar nota no nosso trabalho.

Mas, desde logo, se justifica o nosso fascínio e a opção pelo tema e o apresentar uma teoria dogmática nesta sede, para fazer *jus* à actividade desenvolvida pelos órgãos de controlo interno e externo dos dinheiros públicos com nótula do controlo jurisdicional, pois que, esta actividade emanada ao nível da Constituição Económica e Financeira de 2010, se afigura do interesse público por parte dos contribuintes e, por via disso, tem criado tensões sociais, e, quando muito, políticas acerca do assunto e de certo modo por verem a sua representação democrática mitigada no novo figurino, enraizada na forma do governo consagrado na CRA de 2010⁹, e, se assim quisermos considerar, do novo sistema nacional de controlo financeiro¹⁰.

Todavia, de um lado, o figurino constitucional de 2010 distancia-se do que estava afigurado na Constituição de 1992¹¹ e, a nosso ver, quebrou a expectativa jurídica até então criada pelos contribuintes angolanos na vigência daquela Lei Fundamental e, de algum modo, de controlo misto que se talhava, não obstante a

⁷ Cfr. a obra do SILVEIRO, FERNANDO XEREPE – *O Tribunal de Contas, as Sociedades Comerciais e os Dinheiros Públicos: Contributo para o estudo da actividade de controlo financeiro*, Coimbra Editora, 2003.

⁸ Como Reinos e Estados pré-coloniais no sul de Angola destacam-se o reino dos Kwanhamas e Humbe, pelo que qualquer referência ao do Direito Costumeiro irá privilegiar a organização destes Estados.

⁹ A Constituição Financeira de Angola de 2010 consagra a forma de governo “Presidencialista-Parlamentar”.

¹⁰ SNCF – Sistema Nacional de Controlo Financeiro – nesta perspectiva, segundo o nosso entendimento, os órgãos de controlo interno e externo, designadamente: o Tribunal de Contas, Assembleia Nacional e o Presidente da República.

¹¹ A Lei Constitucional financeira de 1992 consagrava a forma de governo “Semi-Presidencialista com pendor Presidencialista”, onde o Presidente da República era o Chefe do Governo e o Primeiro-Ministro o coadjuvava.

temporalidade jurídica do sistema jurídico no contexto das normas financeira¹², por outro, existe um interesse inequívoco nos círculos académicos no sentido de contribuir para a construção dogmática do edifício do sistema de controlo e fiscalização da coisa pública em Angola que, literalmente, vai absorver alguns conceitos avisados e alicerçado na doutrina do Direito Financeiro e da sua vizinha doutrina do Direito da Economia na dimensão constitucional, com apelo à interdisciplinaridade das ciências jurídicas e sociais para que qualquer académico não se sinta como se estivesse numa província ou município do Direito.

Portanto, Angola é considerada como um dos países emergentes, voltada ao desenvolvimento económico e social, com base na garantia dos mecanismos de sistema de controlo e fiscalização do Orçamento Geral do Estado, por parte das instituições neles vocacionados, para a consolidação da democracia económica financeira. Achamos que é importante, aliás, como escreve o Dr. EMANUEL SANTOS, no seu livro intitulado “Sem Crescimento Económico não há Consolidação Orçamental”¹³ e acrescentar à nossa nota, que “reforçar o controlo jurisdicional dos dinheiros públicos em Angola é consolidar a democracia financeira e orçamental”¹⁴.

Ora bem, supondo que, à luz das sábias lições que acima destacámos, entendemos que em Angola – “sem controlo dos dinheiros públicos não há crescimento económico e consolidação da democracia económica e financeira, e, consequentemente o combate a pobreza e a redistribuição da riqueza nacional”¹⁵.

¹² Sobre a temporalidade jurídica, no entender do Miguel Galvão Telles encerra duas perspectivas, designadamente, numa primeira perspectiva – é tendencialmente negativa da evolução dos sistema jurídico no contexto da norma fundamental da teoria pura, para qual todas as modificações do direito se devem concentrar na primeira constituição histórica, sob pena de se verificar uma ruptura do sistema jurídico; em segundo lugar, e em sentido oposto, de acordo este autor, a temos recusa da relevância das normas constitucionais anteriores na perspectiva do ordenamento jurídico vigente, (...), conclui-se nesta nota, primeiro- que todo direito tem de estar de alguma modo contido no momento inaugural do sistema jurídico; e em segundo lugar, a regra de reconhecimento, pelo contrario, interessa apenas o direito em vigor no momento actual, Apud. Brito, Miguel Nogueira, - in LISBON LAW REVIEW, «Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa 2015, Pág.56-57.

¹³ SANTOS, EMMANUEL – “Não há Crescimento sem Consolidação Orçamental”, no mesmo sentido se pronunciou o economista Angolano, ROCHA, MANUEL JOSÉ ALVES DA – “(...) não é possível consolidar as mudanças políticas culturais e sociais, sem uma base económica sustentada (...)” – in *Economia e Sociedade Em Angola*, editorial Nzila Universitária – série economia – 10, 2007, Pág. 142.

¹⁴ Citação nossa.

¹⁵ Nosso realce.

Seguramente, foi o escrutínio destas motivações que empolgou o nosso tecido militante da justiça social e do pensamento jurídico financeiro no plano de controlo público do erário da colectividade para escolha deste tema e cujo método de investigação a utilizar centra-se nos métodos qualitativos, concreto com o recurso de prova documental disponível.

CAPÍTULO – I

1. CONCEITO, ORIGENS E A EVOLUÇÃO DO CONTROLO FINANCEIRO

1.1. CONCEITO

A palavra “controlo”, numa primeira análise, apresenta-se como expressão idiomática do léxico jurídico-financeiro que nos é particularmente familiar, mas também complexa e polissémica, sendo por conseguinte de difícil delimitação devido à evolução semântica que foi sofrendo ao longo dos anos.

Destarte, apesar da mencionada dificuldade de se chegar ao sólido conceito de controlo na seara jurídica financeira, vamos tentar dar alguma noção possível do sentido do alcance coloquial da expressão jurídica, cotada pelo Direito Financeiro do significado do controlo.

Desde logo, partindo das noções já elaboradas pelo círculo da determinada doutrina e perfilhá-la, porque não se pretende nesta sede equacionar alguma discussão especial em torno do assunto e formar um novo conceito.

Mas, de qualquer modo, podemos antes examinar e perguntar o que é o “controlo”?

Ora bem, para responder a este quesito iremos, de forma breve, analisar etimologicamente a palavra “controlo”. Neste seguimento, de acordo com o *Universal Dicionário Integral Portuguesa*¹⁶, este enfatiza e dá-lhe, como é perceptível, significados diversos que possibilitam abarcar e responder a várias situações que se projectam na comarca do instituto de controlo, designadamente como: vigilância superior; orientação fiscalizadora; verificação correctiva; conferência; revisão; dominação.

Posto isso, vamos efectivamente seguir de perto um dos ensaios de alguns autores da doutrina clássica e actual que já procuraram dar a noção de “controlo”, e, desde logo, começamos pelo francês CLAUD CHAMPAUD¹⁷, que escreve que a palavra “controlo” na linguagem jurídica francesa encontra uma dificuldade que

¹⁶ *Dicionário Integral Portuguesa*, colecção Universal Texto Editora Angola, Portugal, Moçambique, Brasil, Pág. 412.

¹⁷ *Apud*, LUTHER, GILBERTO, – A Responsabilidade Solidária do Sócio e o Direito de Dar Instruções nos Grupos de Sociedades, Casa das Ideias-editora, Luanda-Angola 1ª edição 2012, Pág. 49.

começa pela ambiguidade da expressão *controle*. Mas a palavra “controlo” pode significar não só o poder de fiscalização e reforma dos actos de gestão, mas também o poder de dirigir a actividade social.

Atento à delicadeza de irresolução dos sentidos que ela apresenta, CHAMPAUD preferiu trilhar um caminho mais curto e seguro, defendendo que “uma verdadeira definição da natureza do controlo não pode ser tentada senão depois do estudo das técnicas jurídicas por meio das quais o controlo se exprime”. Daí o autor dar uma noção de controlo como sendo “o poder efectivo de direcção dos negócios”¹⁸.

Segundo PEDRO CARLOS BACELAR DE VASCONCELOS, apesar de a palavra “controlo” ser entendida numa primeira análise como vigilância ou observação, refere que “o controlo relaciona-se com a responsabilidade – a confiança, *trust*, que circula – segundo um esquema de separação dos poderes cujo sentido fundamental se traduziria num imperativo de cooperação entre os titulares dos cargos, condição ineliminável para o exercício dos respectivos poderes”¹⁹. Na esteira do pensamento deste autor, diz-nos que o controlo irá aqui assumir o significado essencialmente negativo, de limitação ou moderação do poder e a separação de poderes, que são regressivamente construídos segundo a ideia arcaica de responsabilidade.

De acordo com PEDRO CARLOS BACELAR DE VASCONCELOS, há nesta ideia uma indissociável ambivalência que se revela pela simultânea alusão ao momento da delegação, atribuindo ou confiança de uma competência (e ao momento de prestação de contas), *responsivenses*, ou *accountability*.

Portanto, este autor na sua locução chega a concluir que “o que há de comum às várias espécies jurídicas do conceito é o efeito de sanção, pelo qual se torna possível descriminá-la em civil, criminal, disciplinar ou política”²⁰.

Por seu turno, ANTÓNIO RIBEIRO GAMEIRO, citando o renomado Prof. SOUSA FRANCO, entende que “o controlo, isto é, o confronto com os padrões de qualidade do modo como está organizada a gestão e do modo como os resultados

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Cfr. VASCONCELOS, PEDRO CARLOS BACELAR DE – *Teoria Geral do Controlo Jurídico do Poder Público*, Edições Cosmos de Direito, 1996, Pág. 104.

²⁰ *Ibidem*, Pág. 104.

da gestão se configuram em termos de utilidade social, é decisivo para melhorar a qualidade de sistema de gestão, que, de outra maneira, se tornariam de produtividade negativa, de eficácia e eficiência muito duvidosos e de relação custo-benefício porventura também ela profundamente negativa”²¹. E sublinha que “o controlo é essencial no Estado moderno”²².

Entretanto, ao referenciar o Prof. SOUSA FRANCO, albergou as suas linhas de argumentação, tendo concluído que “o conceito de controlo no Estado Moderno Democrático assume assim, uma importância acrescida uma vez que a Democracia subordina o Estado a regras claras e públicas, iguais para todos os cidadãos e não vontades particulares ou de grupos e, consequentemente, é fundamental a existência de um forte e constante controlo, ao mesmo tempo que os recursos disponibilizados pelos cidadãos para prossecução do bem comum, devem ser gastos ou aplicados com a garantia de que os objectivos socialmente definidos serão concretizados com rigor e com o mínimo custo e o máximo benefício económico e social”²³.

CARLOS MORENO prefere dar uma noção de “controlo” num sentido mais alargado, ou seja, abarcando as duas modalidades (controlo interno e externo), tendo, por conseguinte, referido que “o controlo consubstancia-se a contra-actividade da actividade financeira pública; inserida na actividade de gestão e dela fazendo parte, no controlo interno; constituindo uma tarefa permanente e autónoma, uma missão do Estado Democrático, no caso do controlo externo”²⁴.

Na mesma esteira, noutro lado do oceano, ouviram-se vozes da doutrina brasileira, citada por ALEXANDRE e PAULO, que definiram o controlo como “conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria Administração Pública, os poderes judiciário e legislativos, e ainda o povo,

²¹ *Apud*, GAMEIRO, ANTÓNIO RIBEIRO, – *O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Portugal (1976-2002)*, Almedina Editora, 2004, Pág. 42, onde descreve a evolução do conceito de controlo e o distingue de outros conceitos como a avaliação.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ MORENO, CARLOS – *Finanças Públicas, Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos*, 2ª edição revista e aumentada, 2000, Editora UAL, Lisboa, Pág. 263.

directamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização orientação e revisão”²⁵.

Por conseguinte, para completar a já extensa colecção de noções e apresentando-se algumas delas até redundantes, para dar alguma segurança ao conceito, vamos finalmente descrever a noção de conceito de “controlo” erigida e que foi assumida, de modo convencional, por algumas instituições clássicas internacionais e actuais, designadamente:

- Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, de 26 de Agosto, que refere nos artigos 15º e 16º, do qual se enfatiza que o conceito de Controlo só tinha sentido quando concebido como instrumento de limitação e controlo do poder, prescrevendo desta feita o corpo do Art.º 15º, que “A sociedade tem o direito de exigir a prestação de contas de todo o agente público da sua administração” e, na mesma pegada, o preceito do Art.º 16º prevê que “Toda a sociedade em que a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinados, não tem em absoluto constituição”²⁶.

- A Declaração de Lima (Perú) de 1977 (adoptada no Congresso da “International Organisation of Supreme Audit Institutions” – “INTOSAI”), em conformidade com o preceituado no Art.º 1º, tal como foi sublinhado por PAULO NOGUEIRA DA COSTA, exprime que “o controlo financeiro não representa uma finalidade em si mesmo; ele faz parte de um sistema cujo objectivo é a detecção de infracções ou desvios aos princípios da legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira pública”²⁷.

Recentemente, o supramencionado autor frisou simplesmente que o controlo financeiro “consiste na actividade que visa assegurar a adequação da gestão (pública ou privada) dos recursos financeiros públicos às normas ético-jurídicas e técnicas que o enquadram”²⁸.

²⁵ Cfr. AAVV, SILVA, JOSE ALEXANDRE FONSECA DA – Sistema de Controle Externo – Abordagem sobre o sistema anglo-saxão e latino-americano – Revista Controle, volume X – nº 2, Tribunal de Contas de Ceara, Brasil 2013, Pág. 223.

²⁶ GAMEIRO, ANTÓNIO RIBEIRO – O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Portugal (1976-2002), Almedina Editora, 2004, Pág. 41.

²⁷ Cfr. COSTA, PAULO NOGUEIRA DA – O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para a Reforma do Controlo Financeiro Externo em Portugal – Coimbra Editora, 2014, Pág. 28.

²⁸ Ibidem.

Assim sendo, para nós, como mostrou GASTON BECHELARD, “um conceito científico se modifica em função do avanço das teorias e que na sua “última” acepção pode chegar a negar dialecticamente a sua acepção inicial”²⁹. Portanto, podemos concluir, a partir da compreensão das contribuições dogmáticas acima referenciadas, que o controlo que queremos construir tem dupla qualificação “controlo-fiscalização ou vice-versa”. Assim, evitamos a controvérsia conceitual de distinção entre o significado de controlo e fiscalização, enquanto faces da mesma moeda, que serão expressões sinónimas a serem usadas alternativamente para designar a mesma realidade jurídica, pois não é do nosso interesse, por limitação do nosso tema e de tempo, entrar numa pródiga e infundável confusão de linhas de conceitualização etimológica, daí indiciar desde logo que o controlo “consiste na actividade financeira pública (interna externa) que visa assegurar a adequada gestão (pública privada) dos recursos financeiros públicos através das normas ético-jurídicas e técnicas que a enquadram”³⁰.

Em última análise, na verdade, o controlo financeiro tem-se notavelmente revelado potencialmente desde os tempos remotos como fenómeno do poder, e é, por via disso, uma das funções primordiais do Estado, através da ordem jurídica no plano prescritivo e organizacional da gestão da coisa pública, porque certamente se torna coerente dizer-se que vai constituir um princípio de acção que visa influenciar através de certos critérios das acções humanas, apelando-os para se procederem de modo lícito.

Estas acções centram-se na macro actividade financeira de planificação, execução, controlo dos resultados e eventual revisão³¹, cujos objectivos são garantir o cumprimento da moral de prestação de contas, *accountability*³², a economia, a eficiência, a legalidade e a regularidade de gestão do erário público.

²⁹AVV, DUROZOI, G. – *Dicionário de Filosofia*, dicionário temático, Porto Editora Lda, 2000, Páginas 82 a 83.

³⁰ O nosso.

³¹ Ob. Cit., Pág. 42.

³² Este termo Inglês, mais exactamente Americano, não possui um verdadeiro equivalente que dê conta de todos os seus matizes, tanto na língua Francesa ou em língua Portuguesa. Mais desenvolvimento, Cfr. AAVV, HERMET, GUY – *Dicionário de Ciência Política e das Instituições Políticas*, Escolar Editora – Lisboa 2014, Pág. 12.

1.2. ORIGENS

A palavra ou termo “controlo”, como já sublinhámos, é polissémica e tem originado, com frequência, alguma controvérsia mas, no final, certo sector da doutrina Portuguesa partilhou com os iconoclastas de forma a conciliar a unânime ideia de que o termo advém do Francês “*contre rôle*”, que significa literalmente “contra-livro” e do Inglês *control*³³.

Mas como se sabe, a língua francesa faz parte do grupo das chamadas línguas novilatinas, descendentes do Indo-Europeu. Tendo na sua origem Latim, verificamos que a expressão francesa de “*contre rôle*” advém do latim clássico “*Controrotulus*”³⁴.

Porém, o termo “controlo” significava, na altura, a actividade da entidade controlada e pretendia que esta entidade controlada visse a sua actividade sempre registada num segundo livro, cujos registos podiam ser confrontados com os registos originais do primeiro livro³⁵.

Note-se, todavia, que a actividade financeira pública³⁶ visa essencialmente a tarefa de obtenção de recursos (receitas públicas), necessários para efectivação dos gastos (despesas públicas) inscritos no Orçamento, em conformidade com as regras de elaboração e de execução orçamental, ou recorrendo aos mecanismos de utilização de crédito público e associada ao seu de controlo. O controlo financeiro remonta às sociedades fluviais antigas do Mar Mediterrâneo: Egipto, Grécia e Roma.

No Antigo Egipto foram encontrados alguns registos nos papiros das primeiras tentativas de controlo e fiscalização das contas e finanças públicas, no período dos Faraós, época de TINITA (3200 a 2780 a. C.) com especial destaque para o consulado do Faraó MENÉS, fundador da primeira dinastia que governou e

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Ob. Cit., Pág. 34.

³⁶ No mesmo sentido, o Prof. FRANCO, SOUSA defende que a actividade financeira do Estado “consiste na actividade do Estado e outras instituições públicas e privadas que desenvolvem para satisfazer necessidades económicas mediante a afectação de recursos escassos ou bens económicos, quer obtendo esses recursos (receitas) quer afectando-os (despesas), ou gerindo-os permanentemente (património) – e susceptível de análise que contraponha a actividade ao controlo.” Cfr., FRANCO, SOUSA – *Dinheiros Públicos Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portuguesa*, Tribunal de Contas, 1995, Pág. 4.

unificou o sul e norte e que criou os “escribas” – funcionários públicos com funções de registar todos os documentos importantes do Estado e controladores da vida económica.³⁷

Por seu turno, na Grécia Antiga e em Roma havia controlo financeiro consubstanciado na prestação de contas de homens públicos³⁸.

Entre nós, em Angola, precisamente nos Estados pré-coloniais, decerto que teriam também uma espécie de organização de controlo dos dinheiros públicos, porquanto estes Estados ou Reinos (v.g. Reino do Congo, Matamba, Bailundo, Kwanhama e Nhyaneka-Humbi) detinham uma organização política administrativa e militar assinalável, desde logo, nada obsta a que tivessem uma Administração Financeira para suportar a guerra e a sua Administração. Daí terem tido o registo da produção de cereais, gado e dos gastos, ou seja, despesas públicas, tudo isso ligado ao controlo dos dinheiros públicos que a história pouco ou nada descreve com detalhe necessário, lançando-se um dos cruciais desafios à ciência da História do Direito Angolano.

Nas civilizações modernas evidenciam-se o controlo de registos do “Chambre Des Compte”, do reinado do LUIZ IX, Rei da França, e a importante reforma imprimida por NAPOLEÃO BONAPARTE que, de algum modo, deu outra âncora ao controlo das contas públicas, tal como em Inglaterra, a actividade de controlo financeiro das despesas oficiais era feita pelos barões feudais e, mais tarde, institucionalizado pela Carta Magna de JOÃO SEM TERRA, em 1215.

Neste sentido, deve-se perceber que a palavra “controlo”, no amplo somatório de significado que lhe é tributado, assume uma dualidade de relação, designadamente o termo “*contre*”, oriundo da nossa língua pela introdução da expressão “*contre rôle*”, ou papel contrário, de matriz Francesa³⁹.

Desta longa exposição retiram-se as seguintes conclusões:

1 – O controlo financeiro remonta às sociedades fluviais antigas do Mar Mediterrâneo, sociedades do Egipto Antigo, Grécia e Roma Antigas;

³⁷ Cfr. *História de Ensino de Base* – 7ª classe, coordenação gráfica – gabinete da Plátano Editora, 1985, Ministério da Educação da República Popular de Angola, Pág. 66 e seguintes.

³⁸ *Apud*, GUERRA, EVANDRO MARTINS/PAULA, DENISE MARIANO DE – *Revista de Controle*, Vol. X-Nº2, semestral, 2013, Páginas. 70 e 71.

³⁹ Com mais desenvolvimento ver GAMEIRO, ANTÓNIO RIBEIRO, Ob. Cit., Pág. 36 e seguintes.

2 – “Controlo” tem origem na expressão francesa de *Contre rôle*, que advém do latim clássico “*Controrotulus*”;

3 – A palavra controlo assume uma dualidade de relação, designadamente o termo «*contre*», oriundo da nossa língua pela introdução da expressão «*contre rôle*», daí ser considerado de matriz francesa.

1.3. EVOLUÇÃO DO CONTROLO FINANCEIRO

Toda a sociedade que desenvolve uma actividade financeira há-de ter uma organização administrativa especializada, com competências financeira de gestão e controlo das receitas e despesas de algum modo autónomo.

Diferentemente do que ocorria nas comunidades tradicionais africanas, pois aí as competências financeiras não eram orgânicas nem especializadas, tal como nos Estados Modernos onde existem instituições para o efeito, as competências eram concentradas, ou seja, integradas nas funções gerais⁴⁰.

O conceito de “controlo financeiro” evoluiu do ponto de vista semântico a partir dos modelos históricos de Estado Liberal (do tipo concertado) de entre outros Estados, ou forma de organização do Estado e da sociedade que a humanidade viveu, como Estado social (do tipo prestadora) até ao actual Estado Pós-Social⁴¹ (do tipo de infra-estruturas)⁴².

Entretanto, a nosso ver, é no Estado prestador que sofre grandes modificações, com a aparição de novas funções do Estado e a extensão das demais tarefas económicas, sociais e de garantia do nível mínimo do bem-estar paretiano, conquanto, a par disso, vai surgir o aumento de despesas públicas e, conseqüentemente, aos cidadãos contribuintes lhes são requeridos mais sacrifícios de tributos financeiros para suportarem as novas funções do Estado.

Porém, devido às novas funções do Estado, conseqüentemente, alarga-se a estrutura da organização da Administração Pública, de forma a responder e adequar essa nova realidade de exigências que vai mobilizar a consciência de

⁴⁰ No mesmo sentido, Cfr. FRANCO, ANTONIO SOUSA – *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I e II, 4ª Edição – 13ª reimpressão 2010, Pág. 257.

⁴¹ O Estado Social entra em crise a partir dos anos 70 e começa-se a discutir a crise do modelo de Estado Social como principais sintomas; ver com mais desenvolvimento, Cfr. SILVA, PEREIRA, VASCO DA – *Para um Contencioso Administrativo dos Particulares*, Pág. 56.

⁴² Cfr. SILVA, VASCO PEREIRA DA – *A Busca do Acto Administrativo Perdido*, Pág. 74.

cidadania fiscal no plano de controlo financeiro, para verificar como são cumpridas as promessas eleitorais e, de certo modo, em que medida são satisfeitas as novas necessidades sociais fundadas principalmente nos direitos fundamentais, então, proclamados na Constituição.

Por conseguinte, surge assim a proliferação de mais entidades orçamentais de gestão do dinheiro público porque, nesta etapa do Estado da Democracia Social, de economia mista que se encontrava na sua opulência do modelo social, que sucede o Estado de Polícia e, de certo modo, deu lugar a um Estado de Providência Social⁴³, ou Estado-Providência⁴⁴.

Todavia, nesta etapa, vai construir-se o Direito Financeiro de controlo a partir do Direito Administrativo, centrado no controlo interno administrativo, no quadro da relação jurídica administrativa (administração fiscal e os contribuintes), que se estabelece entre o Estado e os particulares, ou do Estado com outros entes públicos, abdicando do critério de estatuto, do súbdito e da norma protectora, personificada no órgão unipessoal (Rei), para dar lugar a uma instituição do poder democrático, onde desaparece aquela administração de tipo absoluto e meramente agressiva dos bens financeiros e patrimoniais dos particulares⁴⁵.

Entretanto, a mudança de actuação da Administração vai tornar-se uma nova modalidade de relacionamento entre os contribuintes e poder democrático, enraizada na democracia financeira do poder político da Administração Pública de gestão financeira, limitado pelos mecanismos de controlo de carácter duradouro,

⁴³ Ob. Cit. Pág. 74 e seguintes.

⁴⁴ Cfr. SILVA, FILIPE CARREIRA DA – *O Futuro do Estado Social*, FFMS Editora, Lisboa, Pág. 17 a 34. Este autor, apoiando-se na ideia original de ESPING-ANDERSON, identifica quatro tipos de famílias de Estado-Providência:

- 1- “Estado-Providência Liberal – baseado no mercado, ou seja, predomina a lógica do mercado e o apoio da iniciativa privada”;
- 2- “Estado-Providência Social-Democrata – aqui o Estado é garante de realização dos direitos sociais através do pleno emprego (...)”;
- 3- “Estado-Providência Corporativo – concebe os direitos sociais em torno das instituições e na família como unidade básica da sociedade”;
- 4- “Estado-Providência do Sul da Europa, onde se integra Portugal.

Posta esta classificação, o Estado-Providência que tem seguido Angola é pois o Estado-Providência de tipo Social-Democrata, ou seja, da Democracia Social e de economia mista de mercado.

⁴⁵ Entendia-se, assim, que o Estado, por não prestar contas aos súbditos dos dispêndios dos dinheiros prestados pelos contribuintes, que também não havia definição do contribuinte com direitos e deveres, era tido como agressor dos bens financeiros e patrimoniais dos particulares.

legalmente consagrado, tanto ao nível do contexto legal da Constituição, leis ordinárias, bem como na participação de controlo social ao nível da sociedade civil.

Este novo figurino vai implicar, desde logo, o reconhecimento dos direitos subjectivos dos contribuintes como direitos fundamentais de defesa perante os poderes públicos, nomeadamente o direito à informação da execução do orçamento, como explana materialmente a Constituição Angolana vigente, nos termos do Art.º 40º, da CRA e Art.º 63º, nº 3 e 4, da LQOGE.

Efectivamente, esse reconhecimento não surge como uma opção abstracta, mas sim como uma exigência da opção da política constitucional concreta na ordem jurídica angolana, assente não exclusivamente na Constituição escrita, podendo resultar de uma Lei material de cariz financeira ou um regulamento administrativo-financeiro; ou seja, pode entretanto resultar de um Direito Positivo não escrito, isto é, usos e costumes⁴⁶, desde que esteja sempre o bem jurídico financeiro ou patrimonial pertencente à comunidade politicamente organizado como Estado, ou sociedade civil como assim queiram entender.

Assim sendo, cumpre lembrar que o controlo financeiro sofreu, ao longo tempo da história do Estado, metamorfoses consideráveis, atento a forma de organização administrativa do Estado e da Justiça, que é indissociável da organização financeira do Estado. Como evidencia um dos expoentes críticos da doutrina do Direito Administrativo de Lisboa, Prof. VASCO PEREIRA DA SILVA, do qual demos nota positiva no sentido de acolhimento da sua crítica, pois defende que é preciso que se retorne à “infância difícil” do Contencioso Administrativo para que se perceba o paradoxo então gerado pela compreensão Francesa do Princípio da Separação de Poderes, vincado numa “promiscuidade entre Administração e a Justiça”, aportada num Administrador-Juiz que era atentatório ao Princípio de Separação de Poderes, visto que, neste tipo de administração, os indivíduos eram vistos como meros objectos do poder público⁴⁷, ou seja, o nosso apêndice a esta ideia, os contribuintes eram considerados súbditos dos tributos da Administração Pública do tipo do modelo clássico do Estado Liberal.

⁴⁶ Cfr. Art.º 7º e 263º, da CRA.

⁴⁷ Cfr. SILVA, VASCO PEREIRA DA – *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise*, Ensaio Sobre as Acções do Novo Processo Administrativo, Almedina, Coimbra, 2005, Pág. 264.

Pois em concreto, a Administração Financeira na primeira República de Angola de 1975, era uma Administração do tipo do Estado do regime colectivista, aparentado com modo de produção socialista que vigorava nos países ditos do Leste da Europa, com enfoque no modelo da antiga União Soviética (URSS), era, portanto, o Estado patrimonial ou Estado produtivo “*PRODUCTIVE OF STATE*”, onde o sistema económico era maioritariamente detido pelas empresas públicas agrupadas em U.E.E., e se não fazia sentir o sistema fiscal nem do estatuto do contribuinte como, efectivamente, hoje se verifica em termos legais (vide, Art.º 102º, nº 1, *in fine*, e o Art.º 22º, do Código Geral Tributário vigente)⁴⁸.

Porque neste estágio patrimonial o Estado era caracterizado como um Estado empresário ou produtivo, com um minúsculo sector privado, ou dito de outro modo, quase inexistente, porquanto o sector patrimonial privado naquela época foi quase nacionalizado e, de certo modo, confiscado a favor do Estado.

Todo o modo, nesta época histórica do sistema sócio-económico e financeiro monolítico, ou seja, “Partido Único”, onde vigorara o Princípio do Centralismo Democrático e da panificação económica, daí que poderia ser classificado o controlo das finanças públicas naquele modelo, atento a maneira que a actividade financeira desencadeava sem cidadania fiscal⁴⁹, como controlo político administrativo.

Uma vez que o cidadão nem tinha a ideia de que era sócio de todas as empresas públicas e titular dos recursos naturais, pelo que, como se observa, é certo que o controlo financeiro era tido quão de auto-controlo (Controlo Interno), ou seja, como diz o Prof. VASCO PEREIRA DA SILVA, “Administrador-Juiz”, identitária daquela Administração agressiva ou liberal.

Esta actividade de controlo era desempenhada pelos órgãos da Administração Pública inseridos dentro do Governo e estava representada pelo

⁴⁸ Código Geral Tributário de Angola, aprovado pela Lei n.º 21/2014, de 22 de Outubro.

⁴⁹ Não se pode falar da cidadania fiscal porque o cidadão não tinha a noção de pagar os impostos, ou seja, os impostos foram utilizados como um Telo de propaganda política de luta contra o sistema colonial, desde logo, o novo Estado independente, a nosso ver, logo em seguida à proclamação da independência falar de impostos seria paradoxal, e, por via disso, o cidadão não sabia que era sócio das empresas públicas e como titular dos recursos naturais e etc. para não falar do controlo das finanças públicas.

Ministério da Inspeção e Controlo do Estado⁵⁰ e o Controlo Externo desempenhado pela então Assembleia do Povo, ou seja, as competências de controlo dos dinheiros eram repartidas entre o Ministério da Inspeção e Controlo do Estado (controlo interno), Assembleia do Povo (controlo externo) e com reduzida actuação do Tribunal Administrativo, que viria a ser extinto em 1985.⁵¹

É mister também ilustrar, aqui neste trabalho, que o controlo financeiro, na pureza dos conceitos que o caracterizam, é o controlo do poder financeiro que, de certa maneira, se afigura na actividade de fiscalização do poder político no âmbito da separação de poderes. Portanto, este controlo serve para a limitação de poderes financeiros do político através de mecanismos legais de controlo financeiro estabelecidos no ordenamento jurídico angolano, isto significa dizer, limitar as suas acções governativas, os seus actos de acordo com o desiderato dos contribuintes votantes, que serve de conceito-quadro e que vai explicar os vínculos entre a Administração Pública e outros entes públicos e os particulares à luz do Princípio da Reciprocidade entre a Administração Pública e os Contribuintes, ou seja, o dever de pagar impostos, como, aliás, defende CASALTA NABAIS – “O Dever Fundamental de Pagar Impostos”, nas suas várias modalidades⁵², de um lado, e, por outro, *accountability* do Estado da gestão dos dinheiros públicos prestado por imposição legal do Estado.

Como assim bem ensina e com alguma elegância de autoridade científica requerida, o insigne Prof. PAZ FERREIRA, que defende em tese, para fundamentar o Princípio da Reciprocidade da Actividade Financeira, sublinha “se de facto, o Estado tem o dever de exigir dos contribuintes um comportamento correcto e de penalizar infracções fiscais, estes tem o direito a exigir do Estado que ponha de pé mecanismos adequados a controlar a utilização dos dinheiros públicos e a actuação

⁵⁰ Cfr. NABAIS, CASALTA – *O Dever Fundamental de Pagar Impostos, Contributo para compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo*, Teses, Almedina Editora, 3ª Reimpressão, 2012.

⁵¹ O Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas foi extinto à luz da Lei n.º 20/77, de Setembro, daí ter continuado a funcionar o Tribunal Administrativo de Luanda até à sua extinção, em 1985, dando lugar ao Ministério da Inspeção e Controlo. Mais desenvolvimento ver CRUZ, RUI – *O Tribunal de Contas e o Controlo das Finanças Públicas em Angola. In I encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa*, 1995, Pág. 19.

⁵² Cfr. NABAIS, CASALTA – *O Dever Fundamental de Pagar Impostos, Contributo para compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo*, Teses, Almedina Editora, 3ª Reimpressão, 2012.

dos agentes de decisão financeira, bem como a sua efectiva responsabilidade.”⁵³, pois que, segundo este ilustre Professor, entende que “o controlo do cumprimento dos deveres fiscais pelos contribuintes e o controlo da utilização dos dinheiros públicos são, assim, dois aspectos essenciais para aferição da ética financeira pública e da conformação concreta da actividade com as normas do Estado de Direito Democrático”⁵⁴.

Por este imperativo da verdade científica das lapidares asserções do Prof. PAZ FERREIRA, cumpre-nos, todavia, fidelizar e tomar de empréstimo ou, quanto muito, alinhar na sua nota de que a relação jurídica financeira que se estabelece entre os cidadãos contribuintes (pagar os tributos) e a Administração do Estado (*accountability*), que a montante vai corresponder a uma exigência indubitável dos órgãos de soberania que se funda na reciprocidade imposta pela Constituição, passa a ser inelutavelmente a de constituir o conceito-quadro na evolução do controlo financeiro e trave-mestra do desiderato do controlo jurisdicional dos dinheiros públicos.

Este conceito-quadro, estabelecido entre a Administração Pública e os cidadãos (contribuintes), permite-nos, todavia em linhas gerais, examinar o tipo de controlo que se fazia até à institucionalização de um órgão jurisdicional de controlo externo e independente dos dinheiros públicos em Angola, antes da aprovação da Lei n.º 5/96, de 12 de Abril (há cerca de vinte e um anos depois da Independência de Angola), a ser adoptado com esta precisão a designação de “Lei Orgânica do Tribunal de Contas”, Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, que revogara aquele diploma anterior, à luz da entrada em vigor da Constituição da República de Angola, de 5 de Fevereiro de 2010, moldada com a nova designação de “Lei Orgânica do Processo do Tribunal de Contas” e até os contornos do controlo financeiro da actualidade.

Certamente, como se observa, o tipo de controlo financeiro que se fazia antes da institucionalização do Tribunal de Contas pode ser classificado como controlo interno administrativo com certa carga política, pois não havia um órgão

⁵³ Cfr. FERREIRA, EDUARDO PAZ – *Separata de Estudos em Homenagem a CUNHA RODRIGUES*, Coimbra Editora, 2001, Pág. 152.

⁵⁴ Cfr. FERREIRA, EDUARDO DA PAZ, *ibidem*, Pág. 152 e 153.

especializado, nem outro com poderes de fiscalização de dinheiros públicos, bem como uma Lei que estabelecesse mecanismos de controlo configurado nos critérios axiomáticos de Estado Democrático de Direito.

Podemos, desde logo, concluir que a actividade financeira do Estado de obtenção de receitas e realização das despesas é passível de prestação de contas e decorre de uma obrigação especial do gestor público e gestor do erário público, durante a vigência do seu mandato, que lhe foi confiada pelos contribuintes através do sistema de controlo financeiro, cujo escopo é a limitação do poder financeiro do político e gestor da coisa pública no quadro da separação de poderes, que evolui de acordo com o tipo de organização administrativa do Estado e da Justiça, que remonta desde o Estado Liberal ao actual Estado Infra-Estrutural.

Destarte, isto quer dizer, em jeito de nota final adicional, que em Angola a evolução do controlo financeiro afigura-se em função do sistema político, de acordo com a forma de organização da Administração Pública, e, no limite, o modelo das organizações internacionais de controlo dos dinheiros públicos⁵⁵, com referência à INTOSAI, ao nível global, e AFROSAI, ao nível da África Austral, onde se situa geograficamente a República de Angola e, portanto, o controlo dos dinheiros públicos, a nosso ver, deve radicar no Princípio de Reciprocidade da Relação do Estado com o contribuinte.

1.4. OS MODELOS DOS SISTEMAS DE CONTROLO FINANCEIRO EXTERNO NO DIREITO COMPARADO

Toda a sociedade que desenvolve actividades financeiras através do orçamento de receitas e despesas ou das doações e do recurso ao crédito há-de ter uma componente de organização de controlo financeiro, que varia de acordo com a forma de governo de cada ordenamento jurídico financeiro.

⁵⁵ Para o Prof. SOUSA FRANCO “os dinheiros públicos são fundos ou valores, possuídos ou detidos por uma entidade pública e que pertencem em propriedade aos organismos públicos, adquirindo a característica pública quando são adquiridos em execução de um crédito e perdendo-a quando alienado em cumprimento de uma dívida (ou por outro título legítimo)”, isto sem deixar de notar que “por vezes, a realização do seu fim público implica a conversão em dinheiros privados (é o caso dos subsídios)”.

Explica ainda SOUSA FRANCO que “por fundos, se deve entender o conjunto do dinheiro em espécie, da moeda escritural e da moeda e de outras formas de liquidez imediata e, por valores, os títulos e créditos realizáveis a curto prazo (...), *Apud*, MORENO, CARLOS, Ob. Cit., Pág. 26.

Assim sendo, o sistema de fiscalização externo de controlo dos dinheiros públicos, reparte-se em dois grandes grupos clássicos, nomeadamente:

- 1º Grupo: Os sistemas de fiscalização jurisdicional (Tribunal de Contas), cuja matriz resulta da tradição dos países Romano-Germânicos influenciada pelo modelo do figurino da Administração Executiva, com origem na Revolução Francesa⁵⁶;
- 2º Grupo: Os sistemas de fiscalização parlamentar (auditor-geral), cuja origem é de matriz do Direito Anglo-Saxónico, da tradição Britânica do modelo de Administração Judiciária⁵⁷.

Porém, importa sublinhar desde o liberalismo, ou seja, desde o Estado liberal, em que a actividade financeira do Estado era identificada com as Finanças clássicas, *maxime*, Finanças Neutras (Estado mínimo, ou também apelidada de Estado Guarda Nocturno), até estágio actual das Finanças Modernas, denominadas de Finanças Activas ou Finanças Intervencionistas, que se tem associado intrinsecamente na forma de controlo de financeiro caracterizada nos três modelos típicos, designadamente:

- **Controlo parlamentar;**
- **Controlo jurisdicional;**
- **Controlo misto.**

Os três modelos acima destacados filiam-se na dicotomia da actividade de controlo financeiro, que nós consideramos de *summa divisio* de dois grandes sistemas de controlo, *maxime*, controlo externo e controlo interno, consubstanciados no critério que balizam o posicionamento das instituições incumbidas da actividade de controlo dos dinheiros públicos, no âmbito da separação de poderes do Estado – Poder Legislativo, Executivo e Jurisdicional.

Entretanto, é evidente, se o órgão que exerce legalmente a actividade de controlo financeiro pertencer ao Poder Executivo, dir-se-á que esta entidade

⁵⁶ Cfr. CABO, SÉRGIO GONÇALVES DO – *A Fiscalização do Sector Empresarial do Estado por Tribunal de Contas ou Instituições Equivalentes*, Lisboa, 1993, Pág. 130.

⁵⁷ Ibidem.

desempenha a função financeira de Controlo Interno, ou auto-controlo administrativo.

Por seu turno, se o órgão que desenvolve actividade de controlo financeiro pertencer ao poder⁵⁸, distinto do Poder Executivo, dir-se-á que exerce a função financeira de Controlo Externo, desdobrado nos postulados Poderes Legislativos e Judicial.

Finalmente, se a actividade de controlo financeiro é repartida, ou seja, é exercida simultaneamente por um dos órgãos pertencentes a um dos três poderes, dir-se-á que estamos na presença de uma actividade financeira de controlo misto, ou seja, controlo interno-externo, que nós consideramos ser de controlo misto mitigado.

Portanto, de entre os sistemas de controlo financeiros acima destacados, sendo Angola um país lusófono, é mais do que certo que se identifique com o sistema matricial de controlo de tipo francês do controlo jurisdicional do Tribunal de Contas.

1.4.1. Sistema de Controlo Parlamentar

O controlo parlamentar consiste no modelo de controlo externo, sendo conhecido como modelo de tradição britânica, associado ao tipo clássico da forma de Governo de Gabinete⁵⁹, oriundo do Reino Unido, berço do Parlamentarismo moderno e do sistema democrático de controlo parlamentar, porquanto nasceu com a *Magna Charta Libertarum*, de 15 de Julho de 1215, e perdurou até à *Petition of Right*, de 7 de Junho de 1628, e ao *Bill of Rights*, de 13 de Fevereiro de 1689⁶⁰.

⁵⁸ “O Poder é entendido como a faculdade de intervenção do ser humano sobre o ser humano de molde a determinar ou influenciar a conduta alheia” – SOUSA, MARCELO REBELO DE/GALVÃO, SOFIA – *Introdução ao Estudo do Direito*, Lex Editora, 5ª edição, 2000, Pág. 13.

⁵⁹ Neste sentido, hoje, o Governo Parlamentar na Grã-Bretanha significa o sistema em que o Gabinete, o Governo, é emanção da Câmara dos Comuns, respondendo perante ela e dependendo da sua confiança para exercer o poder, Cfr. MIRANDA, JORGE – *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, 9ª edição, Coimbra Editora, 2011, Pág. 133. E, no mesmo sentido, ARAUJO, CARLOS VASQUES – “O Presidente da República no Sistema Político de Angola”, Casa das Ideias, 2009, Pág. 69 e seguintes.

⁶⁰ GAMEIRO, ANTÓNIO RIBEIRO – Ob. Cit., Pág. 150 e 151.

O modelo de controlo parlamentar vigora em alguns países do sistema político anglo-saxónicos⁶¹, em que a fiscalização das finanças públicas está acometida ao poder legislativo, ou seja, os dinheiros públicos são controlados pelo sistema parlamentar que é realizado, por exemplo, no Reino Unido pela “*Public Accounts Commission*”, um órgão especializado de controlo financeiro e designado de “*Auditor-Geral*”⁶².

O controlo parlamentar é caracterizado como modelo típico de controlo externo da actividade financeira do Estado exercido pelo poder legislativo, como já asseverámos, e é auxiliado por um órgão unipessoal, designado de auditor-geral, que encabeça o gabinete de auditoria pública nacional, e desenvolve a sua actividade de controlo de legalidade, que se radica na avaliação do mérito da gestão, e, por conseguinte, o auditor desempenha as suas funções com independência funcional, responsabilidade e imparcialidade perante os cidadãos⁶³, pelo que o controlo que o auditor realiza é parlamentar e não jurisdicional, porque é realizado por um órgão auxiliar do poder legislativo.

Por seu turno, no sistema político, numa perspectiva comparativa, como em Angola e em Portugal, o controlo que o Parlamento realiza é meramente político, apesar da fiscalização financeira, esta não se dissocia das funções legislativas da AN, como afirma CARLOS LIMA, quando refere que “as funções legislativas e de fiscalização não podem ser dissociadas, já que um consistente poder legislativo é natural suporte de uma eficaz acção fiscalizadora. Essa, sem apoio daquele, em vez de concretizar uma função “predominantemente fiscalizadora”, tenderá a redundar numa função “predominantemente faladora”. Uma fiscalização política praticamente eficaz, dependente-além do mais da força constitucional do órgão fiscalizado”⁶⁴.

⁶¹ Vigora no Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (*National Audit Office*), nos Estados Unidos da América (*Government Accountability*), no Canadá (*Office of the Auditor General*), na Suécia (*Riksvisionen*) e na Finlândia (*Valtiontaloudem tarkastusvirasto*), Cfr. COSTA, PAULO NOGUEIRA DA – Ob. Cit., Pág. 46 e 47.

⁶² “Nacional Audit Office” (NAO) – instituição responsável e incumbida do controlo financeiro independente e imparcial em relação ao poder político que fiscaliza as contas públicas no Reino Unido, mais desenvolvimento *vide* GAMEIRO, ANTÓNIO RIBEIRO, Ob. Cit., Pág. 150 e seguintes.

⁶³ Ob. Cit., Pág. 46.

⁶⁴ *Apud*, GAMEIRO, ANTÓNIO RIBEIRO – Ob. Cit., Pág. 76.

Seja como for, em boa verdade, a AN carece de critérios técnicos de fiscalização mais elaborados, daí considerar-se como controlo abstracto.

Mas esta actividade de controlo, levada a cabo pelo Parlamento, por exemplo, em Portugal, decorre do preceito constitucional expresso no Art.º 107º, da CRP, que expressa *ipsis verbis*: “A execução do orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República que, precedendo parecer daquele Tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da Segurança Social”.

Este dispositivo Constitucional Português remete com mais autonomia de trabalho de fiscalização dos dinheiros públicos, pela via Parlamentar, para o Art.º 162º, da CRP. Entretanto, curiosamente, não se trata de plágio institucional mas, sim, entendido como uma fonte de inspiração legislativa no quadro das Fontes de Direito – que é normal, diga-se notadamente, os enunciados legislativos da Lei Fundamental Portuguesa coincidem com o plasmado na CRA⁶⁵.

Assim, seguramente, o Legislador Constituinte consagrou na Constituição Angolana a fiscalização Parlamentar no Art.º 104º, nº 4, da CRA, com a redacção semelhante da CRP, que estabelece o seguinte: “A execução do Orçamento Geral do Estado obedece ao Princípio da Transparência e da Boa Governação e é fiscalizado pela Assembleia Nacional e pelo Tribunal de Contas, em condições definidas por Lei.” Seja como for, a fiscalização Parlamentar Angolana é, simplesmente, uma fiscalização política e não um modelo de controlo de dinheiros públicos.

Podemos concluir, sem mais dúvidas, que historicamente o modelo de controlo Parlamentar tem as suas raízes no Reino Unido e, actualmente, vigora nos países de sistema político anglo-saxónico, cujo órgão que tem a tarefa de fiscalizar os dinheiros públicos é designado de Auditor-Geral.

1.4.2. Controlo Jurisdicional

O controlo jurisdicional, como o próprio nome indica, prende-se com a actividade financeira de controlo externo levado a cabo por um órgão judicial independente, cujas competências resultam da Constituição. Dito de outro modo, o

⁶⁵ Aliás, foi inspirado, a nosso ver, nesta Fonte do Direito por questões de fortes traços culturais e históricos de controlo financeiro – Finanças Públicas.

controlo jurisdicional é uma forma de controlo externo exercida por um órgão de soberania – Tribunal especial em função da matéria, com uma precisa designação de Tribunal de Contas, cuja actividade vai consistir em julgar as contas do Estado.⁶⁶

Este sistema de controlo jurisdicional vigora em alguns países da Europa como Espanha, França, Itália e na comunidade Lusófona, na qual Angola se insere.

Como sustenta o Prof. SOUSA FRANCO, para fazer *jus* ao modelo de controlo jurisdicional, entende que, “normalmente, os Tribunais de Contas têm orgânica e processos de decisão colegial (a decisão organiza-se em várias instâncias e é tomado por vários magistrados), ao passo que os auditores-gerais tendem a ser órgãos singulares”⁶⁷.

Os Tribunais de Contas⁶⁸ são, por via disso, constituídos por responsáveis com o estatuto de juízes, embora auxiliados por funcionários que, por vezes, têm um estatuto especial de independência (auditores; há, por vezes, juízes de instância inferior, ao passo que os auditores-gerais são órgãos unipessoais,

⁶⁶ Cfr., Art.º 182º, da CRA.

⁶⁷ Cfr., FRANCO, SOUSA – *Dinheiros Públicos*, Pág. 58.

⁶⁸ Cfr., FRANCO, SOUSA – *Dinheiros Públicos*, Páginas 59 e 60. Este Professor sintetiza os sistemas ou Modelos de Tribunais de Contas nos seguintes termos:

Modelo I – Tribunal de Contas:

1 – Variante I-A

- Instituição com estatuto orgânico de Tribunal colectivo, com poderes e funções jurisdicionais (a par de outras não jurisdicionais em todos os casos): no exercício dos poderes não jurisdicionais podem cooperar mais ou menos, frequentemente, com os Parlamentos. Ex.: Portugal, Espanha, França, Itália.

É neste modelo e variante que se enquadra o Tribunal de Contas de Angola;

2 – Variante I-B

- Instituição com estatuto orgânico de colegialidade e forma orgânica jurisdicional, mas sem poderes e funções jurisdicionais. Ex.: Alemanha, União Europeia.

Modelo II – Auditor (ou Controlador) Geral:

1 – Variante II-A

- Órgão singular e independente, com poderes jurisdicionais e com funções exercidas em cooperação independente, mas estreita, com o Parlamento como órgão de controlo político. Ex.: Reino Unido, Canadá.

2 – Variante II-B

- Órgão singular dotado de autonomia orgânica e técnica, mas com estreita dependência do Parlamento, nomeadamente na escolha das acções de controlo (plano de actividades) e no dever de comparência nos trabalhos parlamentares, exercido com frequência. Ex.: algumas instituições de África e da América Latina, que se julga inútil especificarem.

normalmente desempenhados por auditores, e não magistrados, com mandato limitado no tempo, o que pode suceder ou não nos Tribunais de Contas).

Embora todos estes órgãos possam aplicar critérios jurídicos ou extra-jurídicos, como já se disse, os Tribunais de Contas têm, necessariamente, poderes jurisdicionais e os auditores-gerais estão desprovidos desse tipo de poder⁶⁹, o que significa dizer que é dominante na maior parte dos países que se identificam com a figura de Auditor-Geral, pelo que dir-se-á que é um órgão de certa feição muito próximo do Parlamento, uma vez que se posiciona em relação ao poder legislativo tendo em atenção que, por vezes, o “Auditor-Geral” recebe instruções directas do Parlamento, e em alguns casos, apesar de haver uma articulação, entende-se que a sua actividade de controlo financeiro subordina-se, de algum modo, à dependência técnica em relação ao órgão de controlo político.

De qualquer forma será importante assinalar, aliás, como defende o Prof. SOUSA FRANCO, que “ esta articulação orgânica não pode comprometer a independência de julgamento e, de modo mais ou menos extenso, a independência funcional, sob pena de não haver controlo externo independente de carácter técnico-jurisdicional, mas mera assessoria técnica prestada do controlo político exercido pelo Parlamento”⁷⁰.

Ainda segundo este ilustre Professor, e reportando-nos à fundamental distinção – no que se refere à estrutura do Estado e à natureza dos poderes dos órgãos de controlo financeiro – entre o conteúdo do controlo jurisdicional e o do não jurisdicional, é evidente que o controlo jurisdicional se exerce, exclusivamente, através de critérios jurídicos (ou, no máximo, utilizando conceitos técnicos acolhidos pela ordem jurídica), enquanto o controlo não jurisdicionalmente jurídico não se vincula a estes critérios. Mas não se há-de esquecer que um órgão jurisdicional pode exercer poderes não jurisdicionais e, neste caso, é evidente que os juízes de facto e de valor ou qualificação que proferem não têm carácter jurisdicional, porque não concretizam a aplicação *ex auctoritate* da Lei aos factos numa situação controvertida, duvidosa ou litigiosa. Isso ocorre cada vez mais, mas, em certa medida, sempre aconteceu; recorde-se, por exemplo, a existência dos

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

pareceres ou relatórios sobre a Conta Geral do Estado, que nunca constituíram julgamentos, mas apenas relatos de situações apuradas e avaliadas⁷¹.

Porque o processo do Tribunal de Contas não é um processo típico das partes, é evidente que, em alguns casos, é um processo especial com carácter jurisdicional que versa sobre a actividade gestonária, por outro lado, que os órgãos sem natureza jurisdicional também podem apurar factos de gestão financeira, aplicar o Direito aos factos e, até por vezes, dispor de poderes de autoridade, mas esta autoridade não se confunde com a jurisdicional, porquanto que esses órgãos nunca exercem actividades ou não dispõem de poderes jurisdicionais com ritos processuais do foro⁷².

Portanto, o modelo de controlo e fiscalização dos dinheiros públicos, em Angola, filia-se no controlo jurisdicional centrado no Tribunal de Contas, como instituição da expressão máxima do controlo financeiro no plano jurisdicional (Art.º 182º, da CRA), desde logo, insere-se no quadro da organização judiciária de Angola (Art.º 174º, da CRA).

1.4.3. Controlo Misto

Vamos agora, sumariamente, falar do controlo misto no quadro dos modelos dos sistemas de controlo financeiro, tipo de modelo de controlo que tem sido caracterizado como um controlo externo mitigado por ser um modelo híbrido e que, por conseguinte, vigora em alguns países europeus, como na Alemanha e na Holanda.

Como defende de maneira sucinta PAULO NOGUEIRA DA COSTA⁷³, do qual nós demos nota, “em alguns países, os órgãos de controlo financeiro externo, apesar de terem uma estrutura colegial e de serem designados por Tribunais de Contas, não exercem funções jurisdicionais”.

Este entendimento, que é prática jurídica de controlo financeiro de alguns países da Europa, suscita dúvidas quanto à bipartição de competências que, de certo modo, não nos permite, com rigor, escrutinar em verdade quem exerce na

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Ob. Cit., Pág. 47.

plenitude o controlo dos dinheiros públicos desenhado, naquela dicotomia, entre controlo interno e controlo externo no âmbito da separação de poderes.

Mas, já nos parece interessante saber duas questões de nota que merecem resposta, designadamente: *Em que consiste o controlo financeiro misto? e Como se realiza?*

Ora bem, para responder à primeira questão será importante referir os ensinamentos do Prof. SOUSA FRANCO que nos reporta que “ (...) os Tribunais são antes órgãos de controlo financeiro e só depois órgãos jurisdicionais de resoluções de litígios financeiros”⁷⁴.

Pois bem, percebe-se desta ideia, assim como também estabelece o preceito das disposições combinadas dos Art.º 182º, da CRA, e 67º, da LQOGE, que o Tribunal de Contas não julga e nem controla as opções políticas e ideológicas do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Mas é tido como certo que fiscaliza os actos normativos em desconformidade com a Constituição vigente escrita, ou não, no âmbito do pluralismo jurídico Angolano⁷⁵.

Entretanto, também na nossa modesta compreensão, podemos inferir que os Tribunais de Contas exercem uma dupla função – jurisdicional e não jurisdicional – , à luz dos critérios técnicos e jurídicos, formais e informais, em harmonia com a dimensão da actividade financeira do Estado, isto tudo com o objectivo de satisfazer as necessidades colectivas com base no postulado legislativo e de justiça.⁷⁶ A actividade administrativa de gestão financeira, que é levada a cabo por um conjunto de órgãos e organismos unipessoais indigitados pela direcção dos partidos políticos, desde logo, *prima facie*, são responsáveis políticos a gerirem os dinheiros públicos e auxiliados pelos altos funcionários públicos e agentes administrativos do Estado⁷⁷.

Porquanto que, em certa maneira, no plano de controlo fica complexo o controlo monista, seja ele jurisdicional ou não jurisdicional, pois que, fundado num

⁷⁴ Cfr., FRANCO, SOUSA – *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo financeiro Institucional* – Lisboa Lex, 1995, Pág. 44.

⁷⁵ Vide Art.º 7º e 223º, da CRA.

⁷⁶ JUSTIÇA – A ideia da Justiça tem a ver com os critérios da justiça geral; comutativa e distributiva, mais desenvolvimento, Cfr., TADEU WALDEMAR, *Guia de Estudante de Direito – Ciência Política e Direito Constitucional II*, Escolar Editora, 2011, Pág. 162.

⁷⁷ Estes funcionários e agentes administrativos estão ou deviam estar apetrechados com o saber técnico e experiência comprovada em matéria de Administração e Finanças Públicas.

só modo claudica, tornando impossível tirar partido de um bom controlo de todas as contas públicas com a exactidão requerida, bem como alcançar aquele sistemático desiderato dos indicadores macro-financeiros de controlo na dimensão de legalidade, economicidade, avaliação da gestão, eficiência e eficácia e da boa governação, com detalhes pormenorizados de dispêndios dos dinheiros públicos.

Todavia, na nossa opinião, o controlo monista não satisfaz a vontade popular, como lembra, e bem, o Primeiro-Ministro Português: “Como é possível um órgão sem legitimidade popular – Tribunal Constitucional – poder anular um acto do poder representativo do povo – AR?”⁷⁸

Porém, esta incongruência de eficácia, como se nota no ordenamento Português, sintomaticamente também o tem sido em Angola. Por conseguinte, esta contradição parte do princípio do que resulta do modelo do sistema de fiscalização da constitucionalização das leis no ordenamento jurídico angolano, no que tange ao OGE, que alguns doutrinadores denotam em larga medida de um modelo misto, isto é, caracterizado, nota-se, como é desenhada a forma de governo – é Presidencialista-Parlamentar de tipo *sui generis*, desde logo, como se vê, efectivamente enclausura-se no sistema de coabitação entre o tradicional “sistema Americano” e o “sistema Austríaco” de justiça Constitucional difusa, consubstanciado no controlo concentrado⁷⁹.

Grosso modo, tanto em Angola como em Portugal, a Lei Fundamental não permite o acesso directo dos cidadãos à jurisdição constitucional.

Feitos os excursos, podemos dar a noção do controlo misto como sendo “aquela actividade que se traduz numa função essencialmente de controlo externo, que se reputa na fiscalização Jurisdicional (técnico e jurídico) e Parlamentar (político e social), cujo escopo essencial é o controlo integrado dos dinheiros públicos”⁸⁰.

⁷⁸ Palavras de COELHO, PASSOS, Primeiro-Ministro de Portugal, referindo-se ao Tribunal Constitucional, Agência Lusa, 5.06.2014, Cfr., NOVAIS, JORGE REIS – *Em Defesa Do Tribunal Constitucional – Respostas aos Críticos*, Almedina, 2014, Pág. 5 e 34 e 35 – em resposta a essa pergunta, comenta o Prof. REIS NOVAIS que o Primeiro-Ministro podia e devia fazer a mesma pergunta em relação a si próprio: “ (...) como foi possível atribuir tanto poder a alguém tão mal preparado para o exercício das suas funções?”

⁷⁹ Cfr., MARTINS, ANTÓNIO – *A Jurisprudência Constitucional Sobre as Leis do Orçamento do Estado e (in) Constitucionalidade do OE 2014*, Almedina Editora, 2014, Pág. 19.

⁸⁰ A nossa definição.

Na segunda questão parece mais compreensível, porquanto ela já se encontra respaldada no conceito do controlo misto.

Daí, sumariamente, podemos inferir que o controlo misto se realiza através da actividade de fiscalização técnica jurídica, feita por um órgão de natureza jurisdicional ou administrativa do poder jurisdicional ou parlamentar, de algum modo especializado no quadro do controlo predominantemente externo, tudo isto, para fidelizar o balanço da justiça de controlo financeiro, feito contra pesos a que os Americanos apelidam de “*checks and balance*”.

1.5. CONTROLO INTERNO ADMINISTRATIVO

Em primeiro lugar, o controlo dos dinheiros públicos efectiva-se pela actividade quotidiana de fiscalização ao nível interno do Poder Executivo. Esta actividade é levada a cabo pelas distintas direcções e chefias ou altos funcionários dos departamentos ministeriais da Administração Pública Central e Local⁸¹, porque são eles que projectam os indicadores e metas do programa económico-social de governação do mandato político aprovado pelos contribuintes por via eleitoral e porque, conseqüentemente, são eles os executores técnicos destes programas de desenvolvimento económico-social suportado pelo Orçamento Geral do Estado.

Nesta abordagem, é interessante saber para nós o que é controlo interno financeiro?

Para todos os efeitos pertinentes para responder à questão, vamo-nos ater e compilar a definição dada pelo Prof. SOUSA FRANCO, que assegura que “o controlo

⁸¹ Administração Pública comporta dois sentidos, designadamente:

- 1- A Administração Pública, em sentido material ou objectivo – sinónimo de actividade administrativa (actuação disciplinar, regular e contínua para cabal satisfação das necessidades colectivas), neste sentido escreve-se com a letra minúscula;
- 2- A Administração Pública, em sentido orgânico ou subjectivo, sinónimo de organização administrativa (conjunto de serviços, organismos e entidades), neste sentido escreve-se com a letra maiúscula, pelo que referir-nos-emos com frequência a esta sede da administração orgânica, mais desenvolvimento vide FONSECA, GUILHERME DA/RODRIGUES, LÚCIA – *in Direito Administrativo*, AAFDL, Lisboa, 2004, Pág. 21 e seguintes.

interno em relação ao Estado é exercido por órgão de que dependem da mesma autoridade central (...) ”⁸².

Por seu turno, PAULO NOGUEIRA DA COSTA e MARIA D’OLIVEIRA MARTINS perfilham da definição legal consagrada no Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado Português (SCI), previsto no Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, cujo conteúdo da definição é densificado no Art.º 2º, que determina o seguinte: “O Controlo interno consiste na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a actividades, programas, projectos ou operações de entidades de Direito Público, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de Finanças Públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses financeiros públicos nos termos da Lei”⁸³.

Na nossa perspectiva, defendemos que “o controlo interno compreende toda actividade de fiscalização financeira exercido pelos órgãos inseridos no Poder Executivo nos diversos níveis hierarquizados da organização do Estado, cujo escopo é o de avaliar os riscos e contribuir para a consecução dos objectivos gerais preconizados pela Constituição e pela Lei”⁸⁴.

Uma questão que se levanta é a de que se poderá entender-se, também, como controlo interno ou auto-controlo ou controlo externo quando a Administração Pública é auditada por uma entidade externa?

Parece que, sem hesitar, é obviamente o controlo interno pois, na verdade, podemos dizer que estaremos na presença da relação de comissão⁸⁵, entre a própria Administração e o Auditor externo, e que o sujeito de Direito Público contrata um ente não-estadual ou entidade administrativa independente (Art.º

⁸² Cfr., FRANCO, SOUSA – Ob. cit., Pág. 34., refere este autor que “nos Estados que, após o absolutismo, estão organizados de acordo com um Princípio, mais ou menos rígido, de Separação de Poderes, no controlo interno é o que depende do Executivo (isto é, está sujeito à autoridade do Governo e é exercido por um departamento especializado da Administração Pública, neste caso é a Inspecção-Geral de Finanças). Por conseguinte, diz ainda que o conceito do controlo interno pode referir-se ao interior de qualquer outra organização: uma empresa, um município, um serviço público, Cfr., Nota n.º 15. Pág. 34.

⁸³ Cfr. COSTA, PAULO NOGUEIRA DA – Ob. cit., Pág. 72., no mesmo sentido MARTINS, MARIA D’OLIVEIRA – *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, 2ª edição, 2012, Pág. 213.

⁸⁴ Definição nossa.

⁸⁵ Contrato de Comissão vem definido tradicionalmente na Lei Civil, nos termos do Art.º 1157º, do CC. Na Lei da Contratação Pública, Lei n.º 20/11, de 7 de Setembro.

199º, n.º 3, da CRA) para averiguar uma situação que se prende com a gestão de dinheiros públicos, à luz dos Princípios da Imparcialidade e Transparência, definidos no Art.º 198º, da CRA, ou por questões técnicas de fiscalização complexa ser feita a uma entidade orçamentada ou que utilize fundos públicos.

Quanto a esta problemática, o Estado socorre-se frequentemente ao Contrato de *Outsourcing*⁸⁶ de serviços externos ou terciarização de serviços de fiscalização, nos termos do disposto no Art.º 2º, da LCP⁸⁷.

Entretanto, o Estado, ao utilizar o contrato de *Outsourcing*, não deve ser entendido só como um mero Princípio da Imparcialidade ou de terciarização dos serviços administrativos especiais, mas sim o escopo, deve ser o de dar lisura à saúde das contas do Estado e dar segurança e credibilidade aos credores do Estado, tanto a nível interno como internacional, aliás, esta é uma penitencia dos órgãos de controlo financeiro internacionais de que Angola é membro, nomeadamente a INTOSAI e AFROSAI.

Tal significa dizer que, nos Estados modernos, a Administração Pública dispõe de um sistema interno de controlo fiável para controlo dos programas e que, de certo modo, contribui para a tomada de decisões que vão servir de indicadores para o controlo externo.

Portanto, podemos concluir que o controlo interno é o controlo administrativo (auto-controlo), sendo que este consiste, em traços muito simples, numa actividade de fiscalização administrativa financeira da gestão da coisa

⁸⁶ Cfr. PIZARRO, SEBASTIÃO NÓBREGA – *Contrato de Outsourcing*, Coimbra, 2010, Pág. 6 a 25. Neste sentido, *Outsourcing* é uma palavra de origem anglo-saxónica composta por “Out” que significa fora e “Source” ou “Sourcing” que significa fonte. O *Outsourcing* tem a ver com a terciarização de serviços ou subcontratação e que assume três características: Produção de tecnologia de informação e Processo de negócio. Além disso, pode ser classificado como *Outsourcing* público ou privado, por exemplo, serviços de informática, jurídicos, contabilidade, auditoria, segurança, cantina, transporte, refeitório, limpeza (nos estabelecimentos públicos, hoje maioritariamente é feito pelas empresa privadas).

Muitas vezes, este contrato económico é confundido com o contrato de prestação de serviços previsto no Art.º 1154º, do CC. No entanto, a diferença radica intrinsecamente no conteúdo literal da norma do Código Civil do Art.º 1154, *in fine*, sendo que o contrato de prestação de serviços pode ser oneroso ou gratuito, enquanto o contrato de *outsourcing* é sempre oneroso, pelo que a contratação pública, no caso particular de auditorias financeiras feitas pela entidade externa ao sistema de controlo, seja ela do Direito Privado Angolano ou Estrangeiro, é sempre manifestamente onerosa.

⁸⁷ LCP – Lei da Contratação Pública, n.º 20/10, de 7 de Setembro.

pública, efectuada pelos órgãos e organismos da administração ou outras entidades equivalentes, sob orientação da Administração Pública do Estado.

Mas importa frisar que este auto-controlo poderá existir entidades que, para além de serem amplamente controladas pelo órgão do controlo interno especializados, *in casu*, o IGE, têm internamente, de acordo os estatutos do seu funcionamento, serviços de fiscalização interna *strito sensu*, como se passa em concreto com o regime do funcionamento dos Institutos Públicos e Fundos Públicos.⁸⁸

1.5.1. Órgãos de Controlo Interno Administrativo

Os órgãos de controlo interno, ou seja, as entidades administrativas de controlo interno no cômputo geral, variam de acordo com o modelo da estrutura de Administração Pública de cada sistema político e da forma de governo, (v.g.) em Portugal onde vigora a forma de governo Semi-Presidencialista, com pendor Parlamentar, em que o chefe do governo é o Primeiro-Ministro, obviamente a estrutura Administrativa Pública é parte de princípio dos órgãos de soberania centrada no Conselho de Ministros, como órgão colegial presidida pelo Primeiro-Ministro e, desde logo, é chefe do governo e, concomitantemente, a entidade máxima do controlo interno administrativo das “Finanças Públicas”.

Este modelo de controlo é também seguido por alguns países da Lusofonia, onde o Primeiro-Ministro é o chefe do governo e o Presidente da República é um notário, dito de outro modo, como é referido no adágio popular, é considerado como mera figura de um “corta-fitas”, sem poderes executivos (Cfr. Cabo Verde, São Tomé, Guiné e Portugal).

Posto isso, nestes países, são órgãos de fiscalização internos administrativos de nível superior: o Primeiro-Ministro, a Inspeção-Geral da Administração do Estado e a Inspeção do Ministério das Finanças.

⁸⁸ Cfr. o Decreto Legislativo Presidencial n.º 2/13, de 25 de Junho, dos Institutos Públicos e do Decreto Presidencial n.º 48/11, de 9 de Março, e materialmente no Decreto Presidencial n.º 108/13, de 28 de Junho, cuja estrutura é composta pelos órgãos colegiais unipessoais, nomeadamente o:

(i) Conselho de Administração;
(ii) Conselho Consultivo;
(iii) Conselho Fiscal.

Em Angola, antes da independência nacional, os órgãos de fiscalização interna administrativos na Província Ultramarina seguiam a fisionomia da organização política metropolitana.

Por seu turno, depois de 1975, na nova República independente, os órgãos de fiscalização no primeiro momento de vigência da então Lei Constitucional, previa, nos termos do Art.º 108º, da Lei Constitucional de 1975, o Conselho de Ministros presidido pelo Presidente da República e constituído pelo Primeiro-Ministro, Ministro e Secretários de Estado. Portanto, o órgão máximo de fiscalização interna administrativa era o Presidente da República, coadjuvado pelo Primeiro-Ministro e auxiliado pelos seus órgãos da Administração Central e Local do Estado⁸⁹. Com as reformas operadas ao longo da vigência da Constituição de 1975, sofreu profundas revisões até à proclamação do sistema político multipartidário e do Estado Democrático de Direito⁹⁰.

Em *prima facie*, estas reformas visavam, por um lado, a concretização do sistema político de ideologia Socialista, baseada na doutrina económica Marxista-Leninista e a consolidação do dirigismo económico, burocrático e produtivo⁹¹.

Porquanto, na vigência desta experiência de organização política observou-se a inexistência de separação de poderes, por outro lado visou o recuo da opção Socialista atento os factores económicos exógenos da política internacional, assinalada com o colapso do sistema Socialista que levou à queda do Muro de Berlim e do programa da reforma da *Perestroika* na URSS, que fortificou o sistema

⁸⁹ Nesta época do partido único funcionava a Inspecção do Ministério das Finanças e Comissário Provincial, ao nível do Governo, e ao nível do Partido, Departamento de Revisão e Controlo ou Auditoria, que estava estruturado desde o Comité Central até às estruturas de base, como estruturas fortes de controlo e fiscalização de dinheiros públicos.

⁹⁰ Cfr., PAHULA OVÍDEO – *Evolução da Constituição Económica Angolana*, Casa das Ideias Editora, 2009, Pág. 97.

- 1976 (Lei n.º 71/76, de 11 de Novembro);
- 1977 (Lei n.º 13/77, de 7 de Agosto);
- 1978 (Lei Constitucional revista, de 7 de Fevereiro de 1978);
- 1979 (Lei n.º 1/79, de Janeiro);
- 1980 (Lei Constitucional revista, de 23 de Setembro de 1980);
- 1986 (Lei n.º 1/86, de 1 de Fevereiro);
- 1987 (Lei n.º 2/87, de 31 de Janeiro);
- 1991 (Lei n.º 12/ 91, de 6 de Maio);
- 1992 (Lei n.º 23/92, de 16 Setembro).

⁹¹ Mais desenvolvimento de sistemas económicos, vide FRANCO, SOUSA – *Noções Fundamentais de Direito da Economia*, ed. AAFDL, Lisboa, 1982-1983, Pág. 133 e seguintes. No mesmo sentido, Cfr. PAHULA OVÍDEO – *Evolução da Constituição Económica Angolana*, Casa das Ideias Editora, 2009, Pág. 32 a 39.

capitalista e os factores endógenos da guerra civil fratricida e a degradação económica obrigou o Estado Angolano a encetar reformas ao nível económico-financeiro e ao nível da Justiça, apesar de nesta reforma não ter contemplado o Tribunal de Contas⁹².

De todo o modo, a Administração Pública tinha que conformar-se com os novos ventos do Estado Democrático de Direito, proclamado em 1992, que se projectava num quadro constitucional de separação de poderes. Daí que os órgãos de fiscalização interna, em *prima facie*, eram ao nível superior, o Presidente da República, coadjuvado pelo Primeiro-Ministro, ao nível técnico, a Inspeção-Geral da Administração do Estado e a Inspeção do Ministério das Finanças, e, ao nível da Administração Local do Estado, isto é, nas Províncias, o Governador da Província e a Inspeção Provincial do Governo e a Inspeção Sectorial, acoplados nas distintas Direcções Provinciais (v.g. inspecção do comércio, da educação, fiscais da agricultura, fiscais das pescas, fiscais da geologia minas, entre outras).

Já no actual modelo constitucional as coisas são bem diferentes, como curiosamente se observa; deixou de existir o Governo, como órgão de soberania, por causa da opção do Sistema de Governo que nós já aludimos em momentos anteriores do nosso trabalho académico.

Posto isto, os órgãos de fiscalização internos administrativos no actual figurino são os seguintes:

1 – O **Presidente da República** (Art.º 108º, da CRA), coadjuvado pelos seus órgãos auxiliares do controlo financeiro do mais alto nível, sendo que o controlo financeiro é exercido pelo PR e desdobra-se em dois momentos funcionais distintos, nomeadamente:

a) Como Chefe de Estado, nos termos previstos no Art.º 119º, da CRA.

Neste dispositivo constitucional, o Presidente da República exerce o controlo externo financeiro como órgão de soberania (Art.º 105º, da CRA) e, de certa maneira, também faz o controlo interno das Finanças Públicas, pois encontram-se

⁹² Através do programa de saneamento económico-financeiro, conhecido pela sigla “SEF”, de 1988, e da reforma da Justiça, também conhecida como “SISTEMA UNIFICADO DA JUSTIÇA”, operada através da Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro.

concentrados os poderes unipessoais de chefia de Estado e do Poder Executivo, revelador do sistema tradicional de governo Presidencial dos EUA.

Não se trata aqui, de algum modo, de uma confusão ou de uma concentração excessiva de poderes numa só pessoa, apesar que literalmente assim parece, mas, logicamente, decorre de um justificativo do Princípio constitucional estruturante de separação de poderes e interdependência de funções e unidade nacional, conforme o Art.º 2º e 108º, da CRA, primeira parte. No mesmo sentido se pronunciou a jurisprudência Constitucional Angolana no Acórdão n.º 111/10, de 21 de Janeiro⁹³.

Retomando a questão das funções de Presidente da República, na fiscalização financeira dos dinheiros públicos entende-se que ele exerce duplas funções, isto é, uma de controlo administrativo, através de Despachos de actos administrativos que visem a fiscalização financeira (Art.º 125º, da CRA), e Decretos Presidenciais, como magistrado máximo da Nação, de nomeação do Juiz Presidente do Tribunal de Contas e demais juízes (Art.º 119º, da CRA); e outra:

b) Como Titular do Poder Executivo; nos termos do Art.º 120º, da CRA.

Ora bem, como chefe do Governo *versus* titular do Poder Executivo, entende-se que simplesmente desempenha funções de controlo financeiro interno ou administrativo.

⁹³ A Constituição vigente criou uma ruptura, ou seja, uma descontinuidade constitucional política, que influenciou a Constituição económica e financeira material, isto é, o sistema anterior de 1992 consagrava um Sistema Semi-Presidencialista com pendor Presidencialista e tinha como órgãos de soberania (Art.º 53º, da L.C.) os seguintes:

- 1 – O Presidente da República;
- 2 – Assembleia Nacional;
- 3 – O Governo; e
- 4 – Os Tribunais.

Enquanto a Constituição vigente consagra um Sistema Presidencialista Parlamentar *sui generis* e tem como órgãos de soberania (Art.º 105º, da CRA), nomeadamente:

- 1 – O Presidente da República;
- 2 – A Assembleia Nacional; e
- 3 – Os Tribunais.

Quanto ao Presidente da República, em boa verdade, como já frisámos, em relação aos poderes concentrados na figura do Presidente da República, como é próprio do Sistema Presidencialista, tal matéria foi objecto de apreciação de Fiscalização Preventiva da Constituição, através do Proc. N.º 152/2010, pelo Tribunal Constitucional e tendo os Juízes Conselheiros do Tribunal Superior Angolano proferido uma decisão procedente, através do Acórdão n.º 111/10, de 21 de Janeiro, Cfr., MÁRIO, FRANCISCO – *Supervisão Bancária*, Relatório (não publicado) de Pós – Graduação em Direito, sob a orientação do Prof. Doutor PAZ FERREIRA, 2010-2011, Universidade Agostinho Neto, com a colaboração da Universidade de Lisboa, Pág. 24.

Portanto, o controlo em referência é possível de ser classificado como um controlo pedagógico e disciplinar, nos termos do Art.º 108º, nº 1, 2 e 3, 120º e 124º, todos da CRA e Art.º 2º; 3º e 55º, todos do Decreto Legislativo Presidencial n.º 5/12, de 15 de Outubro.

Efectivamente, este realiza o controlo interno administrativo auto-controlo – como entidade máxima e responsável da gestão e execução – e hetero-controlo não especializado – quando superintende ou tutela o organismo da Administração indirecta do Estado.

2 – A Inspeção-Geral da Administração do Estado entende-se como um órgão auxiliar do Titular do Poder Executivo para a inspecção, auditoria, controlo interno da actividade dos órgãos, organismo e serviços da administração directa e indirecta do Estado, bem como administração autónoma e independente, nos recortados termos do nº 2, do Art.º 1º, do Estatuto Orgânico da Inspeção Geral da Administração do Estado (EOIGE)⁹⁴.

A IGAE⁹⁵ tem a natureza de um Departamento Ministerial e auxilia o Titular do Poder Executivo na fiscalização financeira ao nível do controlo interno estratégico em todo território nacional e no estrangeiro (Art.º 2º, do EOIGE), consubstanciando-se, precisamente, no controlo horizontal, conforme indica o Decreto Presidencial Legislativo n.º 5/12, de 15 de Outubro.

Portanto, realiza o hetero-controlo especializado.

3 – A Inspeção do Ministério das Finanças, sendo um organismo do Ministério das Finanças, acaba por se tratar de um departamento de controlo e fiscalização técnico-operacional financeira da gestão do erário público dentro do Poder Executivo, isto é, ao nível do da Administração Central do Estado, no plano do controlo interno estratégico e inspectiva vertical e horizontal, nos termos do Art.º 2º, nº 2, da alínea a) e e), e o Art.º 13º, todos do Decreto Presidencial n.º 299/14, de 4 de Novembro, Estatuto Orgânico do Ministério das Finanças de Angola.

⁹⁴ O Estatuto orgânico da Inspeção Geral da Administração do Estado, aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 215/13, de 16 de Dezembro.

⁹⁵ IGAE – Inspeção-Geral da Administração do Estado, Cfr. o Art.º 1º, do Decreto Presidencial n.º 215/13, de 16 de Dezembro.

Efectivamente, o corpo deste enunciado legislativo prescreve uma orientação de como a Inspeção-Geral se deve posicionar face à actividade de fiscalização, uma vez que a Inspeção-Geral do Estado é um serviço do Ministério das Finanças que tem por missão o controlo interno da Administração Financeira do Estado e o apoio técnico especializado ao Ministro das Finanças, de um lado, e, por outro, enquanto serviço de controlo interno da Administração Financeira do Estado, incumbe, em especial, à Inspeção Geral de Finanças o exercício do controlo financeiro nos domínios orçamental, financeiro e patrimonial, bem como em especial o controlo financeiro da Dívida Pública do Estado⁹⁶, de acordo com os Princípios da Legalidade, da Regularidade e da Boa Gestão Financeira.

Porém, os funcionários da Inspeção Geral das Finanças, no desempenho das suas funções, gozam de prerrogativas especiais⁹⁷. O controlo que realiza este organismo é designado de hetero-controlo especializado.

À luz do Princípio estruturante constitucional da desconcentração e descentralização administrativa e financeira que balizam Administração Local e Poder Local (Art.º 8º, 199º e 201º, da CRA), ou dito de outro modo, o Governo Central (Poder Executivo) encontra-se descentralizado em Governos Provinciais (Art.º 201º, nº 2 e 3, da CRA).

Relativamente ao Poder Local, desde já convinha esclarecer que, de todo o modo, rapidamente se pressupõe que o Poder Local em Angola configura-se numa dicotomia fundada nos seguintes poderes financeiros, designadamente:

a) Poder Autárquico⁹⁸

A Autarquia Local consiste no poder derivado do sufrágio universal directo especial dos contribuintes locais (Art.º 220º, nº 2, da CRA), cujo órgão de controlo interno administrativo e financeiro será, *ius constituendo*⁹⁹, desempenhado por um órgão unipessoal (Presidente da Câmara – órgão colegial coadjuvado pelos responsáveis por si nomeados (Art.º 220º, nº 3, da CRA) –, e persegue os interesses económicos e financeiros da comunidade local, como já dissemos, no âmbito da

⁹⁶ Cfr. o Art.º 23º e 42º, da Lei n.º 1/14, de 6 de Fevereiro, Lei do Regime Jurídico de Emissão e Gestão da Dívida Pública Directa e Indirecta do Estado.

⁹⁷ Vide Art.º 26º, do Decreto Presidencial n.º 299/14, de 4 de Novembro.

⁹⁸ Cfr. Art.º 213º e seguintes., da CRA.

⁹⁹ Em Angola ainda não foram institucionalizadas as autarquias locais apesar estarem consagradas na CRA.

descentralização administrativa e financeira, ou como assim queiram entender das finanças locais.

Portanto, esta descentralização financeira ou das finanças locais configura-se na existência do Instituto de Autonomia Patrimonial e Financeira (Art.º 217º, nº 3, da CRA), sob vigilância de controlo financeiro do Poder Central no plano da Tutela Administrativa e Financeira de Legalidade do Poder Executivo, nos termos permitidos pelo Art.º 221º, nº 1 e 2, da CRA¹⁰⁰.

b) Poder Tradicional ou Instituições do Poder Tradicional¹⁰¹

O poder tradicional consiste no poder originário tribal ou clânico de *ius sanguinis hereditatis*, cuja actividade de controlo financeiro decorre da forma como está estruturado o poder tradicional de cada comunidade, pois Angola é um mosaico multicultural de Nações tribais-linguísticas portadores de títulos nobiliárquicos¹⁰², e, de acordo com a organização das finanças tradicionais, o controlo financeiro poderá ter lugar, revelando-se nos usos e costumes financeiros, mas o Direito Positivo empresta-lhe alguma estabilidade de disciplina do regime legal no plano do controlo financeiro e da organização Administrativa em geral da comunidade, como vem formalmente previsto no Art.º 225º, da CRA.

Na Administração Local do Estado os órgãos de fiscalização financeira compreendem:

1 – O **Governador**, órgão unipessoal que, ao nível local, exerce o controlo interno administrativo-financeiro.

O controlo financeiro que o Governador da Província exerce, além de ser um controlo administrativo, tem natureza pedagógica e disciplinar, uma vez que o Governador da Província é um órgão auxiliar do Presidente da República, nos termos regulados pelo Art.º 6º, nº 2, da alínea a), do Decreto Legislativo Presidencial n.º 5/12, de 15 de Outubro.

¹⁰⁰ Ao momento em que escrevemos a nossa tese, estes são os indicadores legais disponíveis que nós premiámos, enquanto não for concretizada pelo legislador ordinário a Lei das Finanças Locais.

¹⁰¹ Cfr., Art.º 213º, nº 2 e 223º e seguintes., da CRA.

¹⁰² Os títulos nobiliárquicos angolanos, v.g. no Huambo-Ossoma, Malanje-Soba, Huíla, Cunene e Namibe-Ohamba e séculos. Já em Portugal, está a tentar-se reavivar os títulos que se perderam com a Proclamação da República, a 5 de Outubro de 1910, Cfr. CORDEIRO, ANTONIO MENEZES, *Tratado de Direito Civil*, IV, Parte Geral das Pessoas, 3ª edição, 2011, Pág. 297 e seguintes.

Por conseguinte, o Governador da Província é o representante máximo do Poder Executivo Central na Província e, no desempenho das suas funções administrativas¹⁰³, realiza o controlo financeiro horizontal de toda circunscrição política administrativa da Província, como orienta o preceito do Art.º 201º, nº 2, da CRA.

Portanto, o controlo realizado por esses órgãos qualifica-se como sendo de auto-controlo, pois é feita pela própria entidade responsável pela gestão e execução financeira.

4 – A Inspeção do Governo da Província e Inspeção da Delegação Provincial das Finanças e Departamento da Inspeção Sectoriais são organismos do Governo, ao nível local, que auxiliam as Delegações e Direcções e o Governador da Província no exercício das suas funções em matéria de controlo financeiro, sendo que, do ponto de vista vertical, o Gabinete de Inspeção é um Serviço de Apoio Técnico ao qual cabe realizar actividades de inspecção aos serviços da Administração Local do Estado (Art.º 23º, da LOFOALE)¹⁰⁴. Portanto, infere-se que o controlo que é realizado pelos órgãos de fiscalização financeira interno administrativo, acima referenciados, é o hetero-controlo especializado.

1.5.2. Tipologias de Fiscalização Administrativa

Regra geral, assim como advoga PAULO NOGUEIRA DA COSTA, entende-se o controlo interno (e de acordo a definição da *Declaração de Lima*) “como um processo integral e dinâmico em que estão envolvidos os gestores e demais pessoal de um organismo, nos seus diversos níveis tendo em vista avaliar os riscos e contribuir para a consecução dos objectivos gerais desse organismo e para cumprimento das respectivas missões”¹⁰⁵.

¹⁰³ O Governador exerce funções administrativas e políticas, porque vezes há, como é praxe, é também cumulativamente Governador e 1º secretário do Partido, de tal modo como ocorre ao nível central. Daí é inevitável a promiscuidade e auto solidariedade indivíduo-partidário na actividade de controlo dos dinheiros públicos.

¹⁰⁴ Lei n.º 17/10 – Lei da Organização e do Funcionamento dos Órgãos de Administração Local do Estado –, de 29.07.2010, com a redacção dada pela Lei n.º 39/11 – Alteração da Lei da Organização e Funcionamento dos Órgãos da Administração Local do Estado.

¹⁰⁵ Ob. Cit., Pág. 29.

Ora bem, é à luz da prossecução do interesse público que a Administração Pública persegue nos termos do texto do império da norma do Art.º 198º, da CRA, o Poder Executivo através da Administração Pública Central ou Local para alcançar os objectivos preconizados na Constituição possui uma estrutura orgânica e, em função disso, existem departamentos ministeriais (Ministérios e, em alguns casos, Secretarias de Estado) dos quais fazem parte as entidades que compõem a estrutura administrativa e que levam a cabo a fiscalização interna administrativa. Efectivamente, esta actividade comporta algumas modalidades de acordo com o critério do seu posicionamento.

Ora, determinadas entidades desempenham esta função de fiscalização como um órgão colegial ou singular da Administração Pública, ao nível de direcção e chefia, e as outras são desempenhadas como profissionais na especialidade, seja ela de fiscalização interna administrativa geral ou de fiscalização interna administrativa sectorial¹⁰⁶.

Assim sendo, vamos de seguida fazer referência a vários tipos de fiscalização.

1.5.2.1. Fiscalização do 1º Nível Operacional/Controlo Prévio

A actividade de fiscalização dos dinheiros públicos no plano interno visa, no essencial, a verificação da legalidade, regularidade e acompanhamento da boa gestão, conforme o inscrito no plano, nos programas, projectos e acções do Poder Executivo.

Esta actividade de fiscalização do 1º nível operacional, também entendida como controlo prévio realizado pela Administração Pública, ou seja, auto-controlo especializado, é garantido pelos órgãos, organismos singulares e colectivos hierarquizados do Poder Executivo¹⁰⁷, dentro da Administração directa ou indirecta e sector empresarial público do Estado, designadamente:

- 1- Inspecção Geral do Estado;
- 2- Inspecção do Ministério das Finanças;

¹⁰⁶ “Auto-Controlo e Fiscalização Especializado”, em função do sector de actividade da Administração Pública directa do Estado, v.g., subdivide-se em Sectores da Educação, Saúde, Comércio, Agricultura, Polícia, Forças Armadas, Diplomacia, Pescas, entre outros, e o Sector da Administração Pública indirecta do Estado, os Conselhos Fiscais das Empresas Públicas e os Institutos Públicos.

¹⁰⁷ Cfr., no mesmo sentido, COSTA, PAULO NOGUEIRA DA, Ob. Cit., Pág. 72.

3- Conselhos Fiscais do Sector Empresarial Público e dos Institutos Públicos.

Estes órgãos, que asseguram a fiscalização subjectiva, vão-se estruturar ao nível central e até ao nível da Província, de acordo a morfologia da estrutura da Administração Local do Estado e do sector empresarial do Estado, porém, importa assinalar que o órgão de controlo é dependente da entidade controlada¹⁰⁸.

Neste nível de fiscalização interna administrativa, consubstancia-se nas auditorias e fiscalização preventivamente da regularidade de gestão à luz do princípio da legalidade, eficiência, eficácia e boa gestão, para evitar os resultados inesperados ou surpreendentes.

1.5.2.2. Fiscalização do 2º Nível Sectorial/Controlo de Avaliação

A fiscalização sectorial, que se entende como controlo do 2º nível de avaliação interna da coisa colectiva, é um controlo administrativo interno e, de acordo com o entendimento de FERNANDO XEREPE SILVA, do qual perfilhamos, assegura que “o segundo nível de controlo é efectuado por entidades que, não fazendo parte da unidade controlada, mantém com esta um posicionamento de supremacia organizacional e são responsáveis por uma gestão enquadrada no sector no qual a entidade controlada se integra”¹⁰⁹.

Esta actividade de fiscalização é desempenhada, aliás, melhor dizendo, é atribuída às inspecções ministeriais ao nível Central e na Província – a Direcção Provincial da Inspeção do Governo. A fiscalização sectorial vai-se centrar, fundamentalmente, na avaliação do controlo operacional e no exame adequado de cada unidade orçamentada, de acordo com o propósito de carteiras dos planos globais que perseguem voltadas para o sistema de boa gestão¹¹⁰.

Podemos inferir, nesta sede, que o auto-controlo é mitigado, tal como salienta CARLOS MORENO: “as atribuições destes serviços e organismo de controlo são bastante divergentes, correspondendo o controlo financeiro em muitos casos, a

¹⁰⁸ Cfr. SILVEIRO, FERNANDO XEREPE - *O Tribunal de Contas, as Sociedades Comerciais e Dinheiros Públicos*, Pág. 114.

¹⁰⁹ Cfr., Ob. Cit., Pág. 115, no mesmo sentido Cfr., MARTINS, MARIA D'OLIVEIRA - *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Pág. 213.

¹¹⁰ Cfr. COSTA, PAULO NOGUEIRA DA, Ob. Cit., Pág. 73.

uma missão subalternizada, visto ser frequentemente dada prevalência ao controlo administrativo, técnico pedagógico, disciplinar e logístico.”¹¹¹

Todavia, pode-se, em última análise, epilogar que a fiscalização financeiro do 2º nível sectorial/controlo de avaliação é de considerar como hetero-controlo especializado, controlo financeiro mitigado, por causa da relação de dependência existente entre a entidade fiscalizadora/controlo e de fiscalizada/controlada.

1.5.2.3. Fiscalização do 3º Nível/ Controlo Estratégico

O controlo estratégico ou fiscalização do 3º nível na linguagem clássica dos anos 90 eram designado de controlo de alto nível que actualmente entrou tecnicamente em desuso¹¹², pois bem, este tipo fiscalização é considerado como um controlo estratégico que vai consistir, essencialmente, numa tríade actividade de fiscalização, tendencialmente na avaliação do controlo operacional, controlo sectorial e, finalmente, na avaliação do grau de realização das metas traçadas nos instrumentos provisionais, designadamente: os Programas do Executivo, as grandes opções do Plano e o Orçamento¹¹³.

O controlo estratégico, ou de alto nível, é efectuado pela Inspeção do Ministério das Finanças que vai incidir, sobretudo, na avaliação e fiabilidade dos níveis de fiscalização anteriores (1º e 2º nível), ou seja, esta actividade de controlo financeiro do 3º nível visa condensar todo o trabalho de fiscalização levado a cabo pelos órgãos encarregues do controlo do primeiro e segundo nível, daí ser considerado como controlo de carácter horizontal em relação a toda a Administração Financeira do Estado, através de critérios de coordenação e de colaboração que se articulam com base nos Princípios da Suficiência, da Complementaridade e da Relevância¹¹⁴.

¹¹¹ Cfr. SILVA, FERNANDO XEREPE, Pág. 115.

¹¹² Cfr. MARTINS, GUILHERME DE OLIVEIRA, enfatizou na conferencia sobre a nova lei de enquadramento orçamental realizado no dia 10/11/2015, que a linguagem de controlo interno de alto nível pertence os anos 90 do século passado, daí não ser muito agradável falar em controlo de alto nível, pois faz querer que existe outros controlos de médio e baixo nível.

¹¹³ Cfr. COSTA, PAULO NOGUEIRA, Pág. 73.

¹¹⁴ Cfr., *ibidem*, Pág. 73, entende que do Princípio da Suficiência decorre que o conjunto das acções de controlo realizadas deve garantir a inexistência de áreas não sujeitas a controlos redundantes; - Por seu turno, o Princípio da Complementaridade dos Controlos significa que os órgãos de controlo interno, respeitando as suas áreas de actuação e os níveis de controlo, devem concertar

Portanto, o controlo do interno administrativo do 3º nível/controlo do nível estratégico é um hetero-controlo não especializado.

1.6. O SISTEMA DE CONTROLO EXTERNO/HETERO-FISCALIZAÇÃO

O sistema de controlo externo dos dinheiros públicos, também designado de Hetero-Controlo/Fiscalização, é um tipo de controlo que hoje é privilegiado nos Estados Democráticos de Direito como forma acertada, mas não de modo acabado, de controlar os políticos e gestores da coisa colectiva no quadro da democracia financeira representativa, configurado na dimensão do normativo do Art.º 2º, da CRA.

1.6.1. Modalidades do Controlo Externo

O Controlo Externo, a ser exercido por um órgão distinto do Poder Executivo ou Governamental, encerra algumas modalidades revestidas de controlo político e técnico jurídico, cuja descrição faremos de seguida.

1.6.2. Controlo Político

O controlo político, de maneira que uma das modalidades do controlo externo não especializado, pode ser definido como “aquele controlo exercido pelo órgão de representação política para fiscalizar a actividade gestonária do Poder Executivo ou do Governo”, neste caso em Angola, a Assembleia Nacional, nos termos do Art.º 161º, alínea e) e 162º, da CRA.

Entende-se, portanto, que a AN exerce a actividade de fiscalização política através da votação da aprovação do orçamento, bem como quando recebe informações técnicas disponibilizadas pelos outros órgãos de controlo interno/externo, ligado ao apoio técnico especializado e colaboração em matéria financeira, que serve de arrimo de controlo político.

entre si as fronteiras a observar por cada um e os critérios e metodologias a adoptar nas acções de controlo.

- Finalmente, o Princípio da Relevância dos Controlos postula que no planeamento e na realização das acções de controlo seja tida em linha de conta a avaliação do risco e materialidade das situações objecto de controlo.

Este apoio técnico, disponibilizado pelos órgãos, assume como uma forma adequada de garantir o relacionamento de certo modo vantajoso entre os órgãos de controlo político e os órgãos de controlo financeiro interno e externo, bem como particularmente com as comissões especializadas da própria AN (Comissão de Economia e Finanças, Art.º 60º, alínea a), do RAN, Lei n.º 13/12, de 2 de Maio).

Importa referir, como sustenta PAULO NOGUEIRA DA COSTA, que “a importância que o órgão de controlo financeiro externo tem para o eficaz exercício do controlo político pelo Parlamento não significa que o controlo externo não tenha, de *per si*, um relevante papel a desempenhar no Estado Democrático. Pelo contrário, enquanto o controlo exercido pela Instituição Superior de Controlo (ISC) é técnico e objectivo, o controlo feito pelos parlamentares é político e subjectivo, de onde resulta que os resultados das acções de controlo realizadas pelos órgãos de controlo financeiro externo poderão não ter o impacto desejado por inacção do órgão de representação popular (...)”¹¹⁵, “tendo em atenção que na realidade, [...] em vez da separação de poderes Executivo e Legislativo, nos apresenta a confrontação política entre o governo e a oposição”¹¹⁶.

Por seu turno, MARIA D’OLIVEIRA MARTINS¹¹⁷ escreve, nas suas Lições de Finanças Públicas, que o Parlamento exerce um controlo triplo:

- Primeiro, um controlo político prévio, quando vota o Orçamento, controlo *ex ante*, que se traduz na aprovação, com ou sem alterações substanciais, ou na recusa da aprovação do Orçamento;
- Segundo, um controlo durante a execução orçamental (controlo concomitante que se consubstancia na aprovação das contas provisórias);
- Terceiro, um controlo *ex post*, na apreciação da Conta Geral de Estado sob assistência técnica do Tribunal de Contas através do parecer da Conta Geral do Estado, de modo a habilitar aquele órgão a apreciá-la de forma esclarecida.

Portanto, o controlo político é aquela actividade exercida pela AN que consiste no controlo, sob forma subjectivo, cujo fim último é o controlo dos

¹¹⁵ *Apud*, COSTA, PAULO NOGUEIRA DA – *O Tribunal de Contas e Boa Governança*, Pág. 82 e 83.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ Cfr. MARTINS, MARIA D’OLIVEIRA – *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 2ª edição, 2012, Pág. 215 e 216.

objectivos eleitorais partidários dos contribuintes votantes e, por conseguinte, é ineficaz a julgar por insipiência de meios e informações técnicas de que estão destituídos os deputados. Daí ser, a nosso ver, um controlo social, ou seja, um controlo sociológico.

1.6.3. Controlo Técnico/Jurisdicional

O controlo técnico jurisdicional é considerado na doutrina, a par dos três modelos existentes nos diversos países¹¹⁸, como um modelo de controlo externo de tradição francesa, do qual foi adoptado pelos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), com excepção de Moçambique¹¹⁹, com a designação de “Tribunal De Contas”.

Inscreve-se num conjunto de actividades de controlo de fiscalização externo dos dinheiros públicos que é desenvolvido por um órgão de soberania – o Tribunal de Contas –, que exerce o controlo e fiscalização, através de determinados padrões normativos que se fundamentam nos critérios de racionalidade económica gestonária, fundadas nestes critérios económicos de eficiência, eficácia, regularidade e boa gestão que permitem, ao Tribunal de Contas, a avaliação pormenorizada de carácter objectivo do mérito da gestão financeira pública das entidades susceptíveis de controlo e fiscalização, ou seja, sob a sua jurisdição.

O controlo técnico jurisdicional é um tipo de controlo financeiro exercido de forma objectiva, distinto do controlo financeiro no plano político, que é exercida pela AN, aquela que assume o controlo de forma subjectiva¹²⁰.

Este tipo de actividade de controlo e fiscalização é realizado pelos profissionais do foro (Juízes), cuja actividade se reputa, precisamente, na realização de diversas auditorias de natureza técnica e julgamento das contas do Estado, que encerra duas modalidades, nomeadamente:

- 1 – Controlo e fiscalização consultiva;
- 2 – Controlo e fiscalização jurisdicional.

¹¹⁸ Os modelos tradicionais de controlo externo são o modelo jurisdicional, o modelo de auditor geral e o modelo misto, mais desenvolvimento *vide* COSTA, PAULO NOGUEIRA, Pág. 42.

¹¹⁹ Moçambique adoptou como instituição superior de controlo financeiro o Tribunal Administrativo.

¹²⁰ Ob. Cit., Pág. 81.

O controlo e fiscalização consultiva têm uma função informativa, formativa e pedagógica para fins de uma melhoria e elevação da gestão financeira, através da emissão de pareceres e recomendações técnicas, mediante a solicitação dos órgãos de controlo político¹²¹, *in casu*, Assembleia Nacional, nos termos do Art.º 6º, a); 7º, da LOPTC, esta actividade insere-se na competência formal do Tribunal de Contas.

Já o controlo jurisdicional tem como função o julgamento das contas do Estado¹²² e a efectivação da responsabilidade financeira das entidades que gerem a coisa pública.¹²³

O controlo jurisdicional é realizado através dos mecanismos de processos de fiscalização preventiva e sucessiva¹²⁴, nos termos do Art.º 52º, da LOPTC.

E, por conseguinte, nesta sede é de destacar que o Presidente da República também realiza os típicos actos jurisdicionais revestidos de certo modo do poder discricional, isto é, indulta e comuta penas, nos termos do previsto na alínea n), do Art.º 119º, da CRA, isto é, numa eventual situação de imputação da responsabilidade sancionatória ou re-integratória do gestor público vir ver a sua pena financeira ser perdoada ou extinta nestes termos.

O controlo técnico jurisdicional, como regra perfilhada pelo tradicional modelo de família de controlo financeiro externo exercido pelo Tribunal de Contas, tem sido objecto de controvérsia na doutrina que se configura nas posições de controlo político e controlo técnico jurisdicional, pelo que, um sector da doutrina partilhada entre MARKER SCHELKER e REINER EICHENBERGER¹²⁵, refutam o controlo técnico, segundo o seu entendimento, e, no caso do Tribunal de Contas, este, além de exercer a função de controlo técnico, poderia também exercer a

¹²¹ Ob. Cit., Pág. 48.

¹²² Art.º 1º e 51º, nº 1, primeira parte da LOPTC.

¹²³ Art.º 30º e 51º, nº 1, *in fine*, da LOPTC.

¹²⁴ Art.º 51º, nº 3, da LOPTC.

¹²⁵ Cfr. Apud, COSTA, PAULO NOGUEIRA DA – *o Tribunal de Contas*, Pág. 48 e seguintes. Esta doutrina defende que o ISC, para que pudesse despenhar a função política, deveria respeitar os quatro traços característicos de condições, nomeadamente: 1) serem eleitos directamente pelos cidadãos; 2) ter poderes de fiscalização prévia; 3) ter o poder de apresentação de propostas de políticas alternativas; e 4) não poderia ter poderes de co-decisão, de votação ou de aplicação de sanções – ora, cresce-se neste sentido que um Tribunal de Contas, sem aplicação de sanções, seria redutível a uma instituição de moral equivalente àquele adágio popular “a água quente que não queima casa”.

função política, para superar aquela bifurcação de interesses gerais não organizados dos grupos de pressão (v.g. sociedade civil, opinião pública dos *media*) e os interesses organizados específicos promovidos pelos grupos de pressão organizados (v.g. partidos políticos da oposição com assento no Parlamento e as correntes de opinião do partido no poder ou dissidentes que constitui também oposição interna).

Assim sendo, o Tribunal de Contas, como Instituição Superior de Controlo, atento essa doutrina, deveria ser um órgão de mediação e promotor de uma equilibrada concorrência no mercado da Política¹²⁶.

Entretanto significa dizer, segundo esta concepção, que as instituições superiores de controlo deveriam ser independentes para fazer Justiça sem a influência dos resultados e dos objectivos do Poder Executivo.

Por seu turno, outro sector da doutrina Portuguesa, amparada por PAULO NOGUEIRA DA COSTA, entende que no caso do ISC (onde está incluso o Tribunal de Contas), se nele se verificasse uma “assunção de funções políticas configuraria uma série ameaça à sua independência e imparcialidade, com o sacrifício da sua credibilidade e, no caso das ISC com natureza jurisdicional, tal seria dificilmente compatível com o Princípio da Separação de Poderes”. Este órgão, segundo a conclusão do referido autor, passaria a ser uma espécie de “Senado”, especializado em matéria económico-financeira e gestionária¹²⁷.

Embora as teorias acima expostas sejam controversas e dividam os sectores da doutrina, entendemo-las numa primeira fase como sendo simétricas, ou seja, apresentam-se empatadas se tivermos em conta os modelos de organização política e o nível civilizacional e cultural de cada povo.

Mas, mesmo assim, numa segunda fase não nos sentimos seguros pelas ideias relativistas, daí entendermos que no Estado Democrático de Direito o controlo técnico não se compadece com o controlo político, pois que este, além de estar destituído de rigor técnico, é um controlo social de grandes opções, programas eleitorais. Assim sendo, de modo a fazer a justiça aos resultados e não aos objectivos, recusamos alinhar com a ideia do duplo controlo político e técnico do

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ Cfr. Ob. Cit., Pág. 50 e 51.

Tribunal de Contas, bem como qualquer ideia que se arrede ou subsista nesta concepção eclética.

1.7. OS ÓRGÃOS DE CONTROLO EXTERNO DOS DINHEIROS PÚBLICOS EM ANGOLA

Relativamente ao controlo da actividade financeira do Estado, desde os tempos remotos do aparecimento das mais variadas formas de organização do Estado, sempre se levantou para o Estado o problema de a quem caberia desempenhar a função de fiscalização e de controlo do erário público, no âmbito do contrato social desenhado por THOMAS HOBBS (1588-1679) e JEAN JAQUES ROUSSEAU (1712-1778)¹²⁸, o que corresponde hoje à Constituição, ou seja, à Lei Fundamental dos Estados Modernos, servindo para evitar o poder absoluto.

Porém, por via disso, dever-se-ia acometer a uma entidade distinta do órgão que leva a cabo a execução do Orçamento do Estado, ou seja, a gestão financeira e patrimonial da coisa pública, e devendo esta entidade poder desenvolver a sua actividade com uma meritória e assinalável imparcialidade, sempre que possível. Daí terem-se criado vários mecanismos de controlo financeiro e, designadamente, de controlo externo no mesmo ordenamento jurídico financeiro.

Mas, um certo sector da doutrina dominante, e citado por JOSÉ F.FARINHA TAVARES, classifica os órgãos da família de controlo financeiro externo agrupados em instituições supremas de controlo financeiro público¹²⁹, designadamente:

- 1 – O Sistema de Tribunal de Contas;
- 2 – O Sistema de Auditores-Gerais;
- 3 – O Sistema Misto de Tribunal de Contas e Auditores-Geral.

Em Angola, o sistema de controlo financeiro externo pertence às famílias tradicionais de Tribunal de Contas. No entanto, em nosso entender, ao nível do ordenamento jurídico angolano afigura-se de entre os órgãos ou instituições com

¹²⁸ Cfr. BRITO, MIGUEL NOGUEIRA DE – *Lições de Introdução à Teoria da Constituição*, Lisboa, 2013, Pág. 22. No mesmo sentido Cfr. ROUSSEAU, tradução de MANUEL JOÃO PIRES e JOÃO LOPES ALVES – “O Contrato Social”, Bloco Gráfica Lda., Portugal, Pág. 149.

¹²⁹ Cfr. TAVARES, JOSÉ FERNANDO FARINHA – *O Visto do Tribunal de Contas*, Tese, Lisboa, 1997, Pág. 22 e seguintes.

funções distintas das do Tribunal de Contas que realizam o controlo financeiro externo orgânico e inorgânico, que são os seguintes:

- 1 – Assembleia Nacional – Controlo Político-Social;
- 2 – Tribunal de Contas – Controlo Jurisdicional;
- 3 – Sociedade Civil – Controlo Informal-Social.

Assim, para dar algum rigor a esta anúncio vamos, em seguida, descrever com detalhe esses órgãos de controlo externo, à excepção do Tribunal de Contas, que iremos tratar no capítulo II deste trabalho.

1.7.1. Assembleia Nacional

A Assembleia Nacional constitui o órgão de actuação com a legitimidade política que lhe foi atribuída pelos contribuintes e votantes do sistema da democracia representativa, no quadro do controlo externo das finanças públicas em Angola.

Esta actuação, no plano de controlo e fiscalização financeira, tem incidência no âmbito subjectivo, nos termos do Art.º 162º, da CRA, e do Art.º 63º, nº 1, da LQOGE.

Mas, a legitimidade que se afere aqui é a de alguém poder representar outrem, conforme a Lei Civil, na qual se afigura o instituto de mandato (*vide*, Art.º 1157º, do CC), que é efectivamente uma representação voluntária, mas, como é óbvio, distinto do mandato do Direito Público-Financeiro, uma vez que consiste numa representação política, tal como sublinha o Prof. JORGE MIRANDA¹³⁰: “a representação política é uma espécie de representação necessária imposta por Lei, os representantes eleitos são simples titulares de órgãos com competência constitucional prescritos”.

Todavia, no caso Angolano, a legitimidade democrática gravita em torno do Art.º 113º e 143º, nº 2, da CRA, em geral, e em abstracto radica nos órgãos de soberania (Cfr. Art.º 105º, da CRA).

Portanto, uma vez que a AN afigura no conjunto das instituições de controlo financeiro, é possível assegurar, sem pestanejar, que é um órgão de soberania de

¹³⁰ Cfr. MIRANDA, JORGE/MEDEIRO, RUI, anotações da CRP, Pág. 32.

controlo financeiro externo no plano político-social. Isto porque pertence às instituições superiores de controlo financeiro, ou seja, à família das instituições de controlo externo na ordem jurídica Angolana, a par do Tribunal de Contas e da Sociedade Civil.

1.7.2. Jurisdição

A Assembleia Nacional, como órgão de soberania, exerce o controlo e fiscalização política nos termos do Art.º 259º e 262º, do RAN¹³¹, e, no âmbito da fiscalização subjectiva, tem na sua jurisdição a obrigação de fiscalizar os seguintes actos financeiros do Poder Executivo (e outros órgãos previstos na Lei):

- a) Aprovação do Orçamento Geral do Estado;
- b) Apreciação e votação da Conta Geral do Estado.

Estes actos constituem, de certo modo, por um lado, a dimensão do somatório das actividades financeiras do Estado e o fenómeno financeiro, por outro, os resultados de toda a actividade financeira do Estado, o que compreende as contas de todos os órgãos integrados no Orçamento Geral do Estado.

Portanto, a AN, no âmbito do controlo e fiscalização financeira, exerce a sua jurisdição em todo o território nacional e a sua actividade incide, essencialmente, na actividade gestionária do Poder Executivo, da Administração Pública Central (v.g. desdobrado em departamentos Ministeriais e Institutos Públicos) e desconcentrados em Administração Local do Estado, ou seja, os governos provinciais, Poder Local – Autarquias Locais, bem como os Tribunais, a Procuradoria-Geral da República, o Provedor da Justiça e quaisquer outras entidades que utilizem os recursos financeiros e patrimoniais públicos¹³², nos termos do Art.º 260º, da RAN.

¹³¹ RAN – Regimento da Assembleia Nacional.

¹³² Esta fiscalização que aqui se afere por imposição legal afigura-se na fiscalização gestionária dos recursos financeiros e patrimoniais públicos, Cfr. Art.º 260º, nº 2, *in fine*, do RAN.

1.7.3. Atribuições e Competências

A Assembleia Nacional, de acordo com a Constituição, desempenha as funções de controlo e fiscalização da actividade de gestão dos órgãos do Poder Executivo à luz do Princípio da Separação de Poderes, vertidas no âmbito das relações de colaboração, cooperação e solidariedade institucional, entre outras formas previstas na Lei¹³³, consideradas nas seguintes atribuições e competências:

- a) Aprovação do Orçamento Geral do Estado, Art.º 261º, nº 1, da al. a), do RAN;
- b) Acompanhar e velar pela sua boa execução das leis e dos programas subjacentes ao OGE através das informações reportadas nos balancetes e relatórios trimestrais, sobre a utilização regular, racional e parcimoniosa dos recursos financeiros e patrimoniais do Estado, por parte entes públicos e privadas, Art.º 261º, nº 1, da alínea a), *in fine* do RAN;
- c) Votar e aprovar a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas do Estado, mediante o parecer prévio do Tribunal de Contas, Art.º 261º, nº 1, alínea b), do RAN;
- d) Realizar audições parlamentares aos altos funcionários de departamentos ministeriais e Ministros, mediante a prévia autorização do Titular do Poder Executivo e a pedido do Presidente da AN, Art.º 269º, do RAN, repete-se sempre sob autorização do Titular do Poder Executivo.

Portanto, a AN exerce a actividade de fiscalização política no âmbito do controlo e fiscalização financeira nos marcos formalmente definidos na Constituição e materialmente nos termos do RAN, com base nos Princípios orientadores da fiscalização, nomeadamente: o Princípio da Legalidade; a Separação de Poderes; a Cooperação Institucional; a Transparência e Boa Governação, Probidade e Urbanidade e do Duplo Controlo Externo da Actividade Administrativa¹³⁴.

¹³³ A Constituição consagra a separação de poderes e sob o auspício do Princípio de Coordenação, pois o Executivo não responde politicamente perante a AN. Por conseguinte, não há uma relação de subordinação, Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional de Angola n.º 319/2013.

¹³⁴ Cfr. Art.º 262º, do RAN.

1.7.4. Nótula Sobre Apreciação Crítica do Acórdão n.º 319/2013, do Tribunal Constitucional, sobre o Conflito de Repartição de Competência de Controlo Externo

Passemos, pois, em revista, sumariamente por ora, o que foi apreciado e decidido nos arestos vertidos no douto Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 319/2013. Em síntese, a questão apreciada podia ser subsumida no âmbito da partilha de competências entre a Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas, sobre a fiscalização externa financeira do Executivo¹³⁵.

No nosso entender, foi suscitada a questão dos poderes de fiscalização e controlo sucessivo sobre a actividade gestionária do Poder Executivo, à luz da Constituição Financeira.

Na Constituição de 1992 figurava um controlo de fiscalização de tipo inquisitório, distinto da actual fiscalização de tipo declarativo, em que naquela altura a AN poderia realizar inquéritos e interpelações aos membros do governo e, por conseguinte, poderia mandar também nesta senda produzir uma moção de censura da demissão do Governo, nos termos do Art.º 88º, da alínea n), da Lei Constitucional n.º 23/92, de 16 de Setembro.

Contudo, este procedimento entra em total arrepio com os Princípios Fundamentais estruturantes da separação de poderes, baseada nos limites constitucionais entre o Poder Executivo e Legislativo na dimensão do Art.º 2º, da CRA, porque no actual paradigma predicam duas inovações muito importantes, designadamente:

- 1 – A Assembleia Nacional não pode produzir uma moção de censura e destituir o Poder Executivo;
- 2 – O Presidente da República não pode dissolver a Assembleia Nacional e convocar novas eleições.

¹³⁵ No ordenamento jurídico financeiro cabo-verdiano também foi suscitada uma matéria de inconstitucionalidade de partilha de competências em matéria financeira entre o poder executivo e Assembleia Nacional, mais desenvolvimento *vide* Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 05/2002, de 13 de Maio, Cfr. SANTOS, ANTÓNIO CARLOS DOS – AAVV. *Separata Sobre os Estudos Jurídicos e Económicos Em Homenagem ao Prof. Doutor ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO* – Vol. I, FDUL, 2006 – Partilha de Competências Entre Assembleia Nacional e Governo na Constituição Financeira de Cabo Verde, Pág. 187 e seguintes.

Estes limites constitucionais, desenhados na Constituição de 2010, constituem as traves-mestras da estabilidade constitucional financeira, uma vez que impossibilitam, logicamente, que estes dois órgãos se relacionem de forma hostil e chegar a esses extremos cruciais com efeitos imediatos nas finanças públicas do País.

O controlo externo é levado a cabo pela AN e, no actual figurino constitucional, tal verifica-se dois momentos distintos como regra e um controlo excepcional condicionado, nomeadamente:

i) O primeiro momento é o da aprovação da OGE. Tal pode ser classificado como controlo orçamental que se reveste na modalidade de controlo *a priori* ou *ex ante*, cujo regime disciplinar é tecnicamente edificado pela Constituição Formal, nos termos do Art.º 161º, da alínea e), da CRA, e pela Constituição Material, nos termos do Art.º 3º e 24º da LQOGE, ou na recusa da aprovação do OGE.

Portanto, ainda neste primeiro momento assinala-se a fiscalização da AN, na vertente de controlo *ex ante*, que se prende com os actos do Presidente da República de competência legislativa de autorização financeira (Art.º 162º e 171º, da CRA) e, como titular do Poder Executivo, ser-lhe concedido pela AN a autorização creditícia de natureza financeira, para contrair e conceder empréstimos e operações de crédito de dívida fundada, fixar limites de avales do Estado em cada exercício financeiro de ano económico (*vide* o Art.º 162º, da alínea d), da CRA), também crismado de cheque em branco¹³⁶.

ii) O segundo momento é o da aprovação da Conta Geral do Estado, precedida do parecer técnico do Tribunal de Contas, que pode revestir a modalidade de controlo *a posteriori*, ou *ex post*, nos termos do Art.º 162º, da CRA e Art.º 63º, da LQOGE, não tendo a AN, por via disso, a competência de controlo sucessivo de gestão dos planos de programas públicos através de interpelação do Poder Executivo.

No outro momento, este órgão de soberania exerce a fiscalização financeira excepcional condicionada através de interpelação e inquéritos parlamentares. Portanto este tipo de controlo poderemos considerar como um controlo

¹³⁶ Também tem sido de livre-trânsito institucional do poder executivo.

condicionado porquanto que para sua efectivação é necessário em primeiro lugar uma causa forte para ser requerida e em segundo lugar ser autorizado pelo verticalmente pelo Presidente da AN, e horizontalmente pelo Titular do Poder Executivo para que os seus membros possam ser interpelados e prestar informações aos deputados na AN.

Deste modo, a AN não pode desencadear a formulação de perguntas, realização de interpelações, audições e inquéritos parlamentares aos membros do Governo Central Directo ou Indirecto e da Administração Local¹³⁷, porque, em certa medida, os membros do Poder Executivo estão destituídos de poderes próprios, mas, em verdade, como notoriamente se verifica, por imposição legal constitucional, afiguram-se como órgãos auxiliares com poderes delegados do titular do Poder Executivo (Cfr. Art.º 134º, da CRA).

Em última análise, a AN não tem poderes de fiscalização sucessiva concreta sobre o Poder Executivo, porque o legislador não consagrou, no Art.º 162º, da CRA, a fiscalização sucessiva em homenagem ao Princípio da Separação de Poderes, previsto no Art.º 2º, da CRA, porque o modelo de separação de poderes da Constituição de 2010 assenta no modelo clássico de sistema de governo de tipo Presidencial de *Separação de Poderes Coordenada*¹³⁸.

Este sistema é obviamente distinto da *Separação de Poderes Integrado*, onde efectivamente o Parlamento lhe atribui particularmente estes poderes, como acontecia no passado recente com a Constituição de 1992 ou, comparativamente, como ocorre no sistema Português¹³⁹.

Assim sendo, a AN realiza controlo político e coopera com o Tribunal de Contas na fiscalização e controlo financeiro externo dos dinheiros e valores públicos¹⁴⁰.

Portanto, anote-se que, no actual figurino Constitucional, a Assembleia Nacional de Angola não pode realizar inquéritos ou interpelações de modo autónomo aos membros do Poder Executivo, ou da Administração Pública Directa

¹³⁷ Vide o Acórdão do Tribunal Constitucional de Angola, n.º 319/2013, de 9 de Outubro.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ Cfr. Art.º 117º, 190º e 191º, da CRP.

¹⁴⁰ Vide Art.º 104º, n.º 4 e 182º, n.º 4, da CRA.

ou Indirecta e Independente, sem autorização do Presidente da República, o titular do Poder Executivo, sob solicitação do Presidente da Assembleia Nacional, conforme orienta a Constituição e a Lei e, de certo modo, igualmente a jurisprudência do Tribunal Constitucional.

1.8. CONTROLO DA SOCIEDADE CIVIL

A sociedade civil pode ser definida como um conjunto de pessoas organizadas ou filiadas numa Igreja, Organização Não-Governamental, Associação, Clube ou Comunidade Tradicional de Autóctones que exercem, de algum modo, a sua actividade de participação social na comunidade onde vivem.¹⁴¹

Pergunta-se, nos dias de hoje: Será que é possível que a participação social da sociedade civil nos assuntos da comunidade verse, de entre outras actividades, sobre a fiscalização e controlo financeiro?

É importante, antes de equacionar qualquer proposta de resolução para responder à *vexata quaestio*, tecer algumas considerações pertinentes. Assim, podemos dizer que a sociedade civil constitui os grupos de pressão para defesa dos seus interesses financeiros difusos. Esta defesa de interesses financeiros vai realizar-se através dos mecanismos próprios de poderes de controlo da sociedade civil, e que se reputa na opinião pública, que consiste nas informações de interesses não organizados dos grupos de pressão feitas sem qualquer valor jurídico porque podem ser manipulados facilmente pelo poder político ou pelas elites dominantes na economia, igreja, associações que REINHOLD ZEPPELIUS designa de dirigismo da opinião pública¹⁴².

A sociedade civil realiza o controlo financeiro informal por simplesmente fazer uso da liberdade de participar na vida pública do País, nos termos dos Arts.º 17º, 47º 48º e 52º, da CRA, garantido através da comunicação social e, de algum modo, do controlo jurisdicional, por via do mecanismo de Acção Popular, previsto no Art.º 74º, da CRA, para defesa dos direitos subjectivos públicos ou difusos.

¹⁴¹ No mesmo sentido, Cfr. GUEDES, ARMANDO MARQUES – *Sociedade Civil e do Estado em Angola*, Almedina, 1995-2005, Pág. 9 a 19.

¹⁴² Mais desenvolvimento Cfr. ZEPPELIUS, REINHOLD, - *Teoria Geral do Estado*, fundação Calouste Gulbenkian, 1971, Pág.124.

Convém, a este propósito, lembrar que já na Grécia Clássica, como escrevia ARISTÓTELES, “se considerava que a procuradoria voluntária era uma pedra angular da democracia. Por essa razão, para além dos procuradores oficiais (*synegoroi*), também os cidadãos tinham legitimidade para apresentar e sustentar uma acção em tribunal para defesa do interesse público”¹⁴³.

Entretanto, como se sabe, os direitos subjectivos foram estudados inicialmente na Alemanha por SAVIGNY¹⁴⁴, uma vez que em Roma se desconheciam os direitos subjectivos¹⁴⁵. Os direitos subjectivos vão desenvolver-se a partir dos modelos históricos de Estado Liberal (do tipo concertado), Estado Social (do tipo prestador) e Estado Pós-Social¹⁴⁶, (do tipo de infra-estrutura).¹⁴⁷

Porém, como já asseverámos noutro lugar do nosso trabalho, foi no Estado prestador, potenciado pelo avanço da ciência e das tecnologias de informação, internet e por uma economia monetarizada e globalizada (economia financeira digital), que a assunção de novas funções acabou por alargar as demais tarefas económicas e sociais suportadas pelas despesas públicas, tudo para garantir o nível mínimo de bem-estar.

Assim, à luz do Princípio de Reciprocidade estabelecido pelo Estado e Cidadãos (fundado no dever fundamental do cidadão de pagar impostos e no dever do Estado de prestar contas), tal vai mobilizar a consciência de cidadania financeira e postular o surgimento de controlo financeiro da sociedade civil.

Portanto, o controlo da sociedade civil reputa-se na opinião pública, que consiste nas informações de interesses não organizados dos grupos de pressão

¹⁴³ Apud, COSTA, PAULO NOGUEIRA DA – *O Tribunal de Contas*, Pág. 254.

¹⁴⁴ Para SAVIGNY, o direito subjectivo seria um poder de vontade. Tal poder deveria ser entendido como reconhecimento ao sujeito titular do direito de um âmbito da liberdade, independente de qualquer vontade estranha, Apud, CORDEIRO, ANTONIO MENEZES – *Teoria Geral do Direito Civil, Sumários das Lições dadas ao 2º ano jurídico*, 1986/87, Vol.I, Pág. 178.

¹⁴⁵ CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES – *Teoria Geral do Direito Civil, Sumários das Lições dadas ao 2º ano jurídico*, 1986/87, Vol.I, Pág. 176, refere que no Direito Romano a pessoa que, nesse ordenamento, detivesse uma posição favorável que lhe conferisse uma particular protecção do Estado, dispunha de uma Acção, isto é, da possibilidade de, junto de um magistrado, obter uma injunção que, caso se verificassem os competentes e alegados factos, habilitassem o juiz a determinar medidas concretas.

¹⁴⁶ O Estado Social entra em crise a partir dos anos 70 e começa-se a discutir a crise do modelo de Estado Social. Como principais sintomas ver com mais desenvolvimento o Prof. Doutor SILVA, VASCO PEREIRA DA – *Para um Contencioso Administrativo dos Particulares*, Pág. 56.

¹⁴⁷ Cfr. SILVA, VASCO PEREIRA DA – *A Busca do Acto Administrativo Perdido*, Pág. 74.

feitas sem qualquer valor jurídico e que constitui uma observação financeira holística difusa.

1.8.1. Acção Popular Financeira

A Acção Popular foi historicamente importada de Roma, sendo naquela época conferida “a qualquer pessoa do povo” para defender e conservar as coisas públicas contra quem perturbasse o seu uso ou indevidamente se apossasse delas¹⁴⁸.

Quando foi consagrada no Código Administrativo Colonial, de 1936-40 (Art.º 822º), foi-lhe atribuída a seguinte definição “faculdade conferida a qualquer eleitor ou contribuinte das contribuições directas do Estado, no gozo dos seus direitos civis e políticos, de recorrer das deliberações, que tenha por ilegais, dos corpos administrativos, comissões administrativas das federações de município, comissões centrais das uniões de freguesias, conselhos municipais e distritais, juntas de turismo, juntas autónomas do portos e comissões venatórias existentes e com jurisdição nas circunscrições em que se ache recenseado ou por onde seja colectado”. Trata-se, pois, como escreveu o Prof. MARCELLO CAETANO, de uma larguíssima faculdade de fiscalização cívica dada aos cidadãos para defesa dos interesses das colectividades locais¹⁴⁹.

Será que a sociedade civil angolana também realiza o controlo jurisdicional?

Para responder a esta pertinente questão iremos, primeiro, examinar as entrelinhas dos possíveis tipos de controlo e fiscalização que a sociedade civil supostamente realiza, atentos os critérios pré-estabelecidos.

Sendo assim, numa sumária análise, entende-se que a fiscalização e o controlo que a sociedade civil realiza podem ser qualificados como:

- 1 – Informal ou inorgânico – controlo social;
- 2 – Judicial – controlo orgânico jurisdicional.

¹⁴⁸ Apud, CAETANO, MARCELLO – *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra Editora, Lisboa, 9ª Reimpressão da 10.ª Edição, 2010, Pág. 1363., no mesmo sentido ver RIBEIRO, NUNO CORDEIRA – *O Controlo Jurisdicional dos Actos da Administração Tributária*, Almedina, 2014, Pág. 253.

¹⁴⁹ Cfr. CAETANO, MARCELLO – *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra Editora, Lisboa, 9ª Reimpressão da 10.ª Edição, 2010, Pág. 1363.

Para dar substância, se na verdade a sociedade civil desempenha tanto a função de controlo inorgânico-informal bem como a função jurisdicional, vamos ver em que subsiste cada uma delas e como se opera na ordem jurídica Angolana.

Assim sendo, o controlo e fiscalização da sociedade civil no plano informal ou inorgânico é, efectivamente, quando resulta da participação da população, quer de forma institucional, manifestando a sua opinião através dos órgãos de difusão massiva, quer através de comícios, ou actuação política, Sindicatos, Associações, Organizações Não-Governamentais, entre outras plataformas de acção¹⁵⁰.

Já o controlo jurisdicional, que resulta de uma Acção Popular, não é considerado como um acto processual autónomo, mas consiste no alargamento da legitimidade processual para defesa da legalidade e do interesse público, que pode ser exercido pessoal ou colectivamente através de associações de defesa dos interesses financeiros ou patrimoniais difusos de uma certa comunidade¹⁵¹.

A Acção Popular na Ordem Jurídica Angolana visa, por enquanto, a tutela de interesses inerentes à defesa da saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural, como é natural, pois que ainda não vislumbra, de modo claro, na Ordem Jurídica Constitucional a tutela da legalidade financeira através da Acção Popular, enunciados no Art.º 74º, da CRA.

No mesmo sentido, a LOPTC não prevê a Acção Popular junto do Tribunal de Contas para defesa da legalidade financeira, quanto muito, poderá haver uma possibilidade de denúncia pública de ilícito financeiro, cabendo simplesmente ao Ministério Público a referida função, como reporta o Art.º 28º, da LOPTC.

Mas, curiosamente, a Lei n.º 3/10, de 25 de Março, a Lei da Probidade Pública, parece oferecer aos cidadãos o mecanismo processual para enxertar um requerimento de denúncia junto do Ministério Público, nos termos do Art.º 32º da

¹⁵⁰ Cfr. FRANCO, ANTONIO SOUSA – *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portuguesa*, Lisboa, 1995, Pág. 18.

¹⁵¹ O conceito do interesse público ou difuso resulta justamente da importação de uma criação jurisprudencial italiana – *interessi difusi* à fruição de bens da colectividade – , forjada para explicar o alargamento da legitimidade processual a titulares de posições jurídicas substantivas diversas, quer do direito subjectivo, quer do interesse legítimo, Cfr. GOMES, CARLA AMADO – *O Risco da Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção*, Coimbra, 2006, Pág. 120.

referida Lei, para fazer valer os direitos dignos de tutela da norma financeira que constituem o bloco da legalidade financeira.

Todavia, como sustenta PAULO NOGUEIRA DA COSTA, “a efectivação de responsabilidades financeiras dos gestores de dinheiros públicos, tendo em vista a defesa da legalidade financeira, afigura-se-nos ser um dos casos em que se justifica a consagração da Acção Popular, que designamos aqui por “Acção Popular Financeira”¹⁵².

Segundo a concepção defendida por este autor, existe um nexo constitucional previsto no Art.º 52º, nº 3, com o Art.º 20º, nº 1, da CRP, de consagrar a Acção Popular¹⁵³ e, por conseguinte, tal fadário para nós aqui entronca-se no mesmo filamento de entendimento da CRA, ao consagrar Acção Popular Financeira.

Entretanto, no caso Angolano, se fizermos uma interpretação jurídica daquela norma constitucional, que consagra a Acção Popular através dos cânones da hermenêutica jurídica, teremos algum resultado animador e ver-se-á que se enquadra aí o instituto da “Acção Popular Financeira” dentro do Art.º 74.º, da CRA.

Portanto, na nossa opinião, os cidadãos são titulares de direitos subjectivos públicos, pois são os principais interessados na legalidade da gestão financeira Pública. E, por conseguinte, por estarem vedados a exercerem o controlo e fiscalização activa dos dinheiros públicos, propomos a construção de uma norma que habilite qualquer cidadão, ou seja, sociedade civil, a aceder ao Tribunal de Contas, nos termos permitidos pela Constituição (Art.º 29º, da CRA), através do mecanismo do instituto da “Acção Popular Financeira” (Art.º 74º, da CRA), para concretização do Princípio de Estado Democrático de Direito e do controlo jurisdicional dos dinheiros públicos em Angola.

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ *Ibidem*.

CAPÍTULO – II

1. O TRIBUNAL DE CONTAS

1.1. AS ORIGENS E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE ANGOLA

Reza a História, sobre esta matéria em apreço, que em Angola, ainda como província de Portugal, o Tribunal de Contas era uma instituição antiga de controlo de dinheiros públicos. A sua criação foi anterior aos Descobrimentos, ou seja, antes de os portugueses terem chegado a Angola, mais precisamente no século XIII, solidificado no consulado do reinado de D. DINIS (1279-1325) com a instituição do Tesouro Real – Casa dos Contos¹⁵⁴.

Em Angola surge, exactamente, no ano de 1917, com a aprovação da "CARTA ORGÂNICA" da Província, pelo Decreto n.º 3621, que institucionalizou, pela primeira vez, um Tribunal especial a par da jurisdição comum, um Tribunal para julgar questões do Contencioso Administrativo, Fiscal e de Contas, denominado por "Tribunal do Contencioso e de Contas"¹⁵⁵.

Este Tribunal, ao nível das competências/funções, dava um especial enfoque à competência de apurar as responsabilidades financeiras dos agentes da Administração da Fazenda e dos gestores públicos da então Província de Angola.

Ora bem, em conformidade com os dados supra citados, cumpre-nos, todavia, formular e propor uma nova divisão histórica do controlo financeiro em Angola, de acordo os períodos vivenciados desde então até hoje e caracterizá-los, pelo que temos:

1º Período – de 1917 a 1975;

2º Período – de 1975 a 1996;

3º Período – de 1996 a 2010;

4º Período – de 2010 a 2015.

¹⁵⁴ A partir daquele período seguiram-se cronologicamente a criação de instituições de controlo financeiro independentes, mais desenvolvimento Cfr. CABO, SERGIO GONÇALVES DO – *Fiscalização Financeira do Sector Empresarial do Estado por Tribunais de Contas ou Instituições Equivalentes, Estudo de Direito Português e Direito Comparado*, Gráfica Maiadouro – Maia, Lisboa, 1993, Pág. 59 e seguintes., no mesmo sentido Cfr. TAVARES, JOSE FERNANDO FARINHA – *O Visto do Tribunal de Contas*, Tese, Lisboa, 1997, Pág. 22 e seguintes.

¹⁵⁵ Cfr., www.tc/angola.

1º Período: de 1917 a 1975 – Época de políticas económicas e financeiras menos democráticas associadas às crises de 1929, à Segunda Guerra Mundial, à Guerra Colonial, iniciada em 1961, e, de algum modo, à crise do petróleo de 1970. Tal período influenciou, a nosso ver, a Administração Colonial a encetar reformas frequentes que perduraram quase 58 anos.

Portanto, pode ser caracterizado como o período pioneiro de fiscalização dos dinheiros públicos em Angola, enquanto Província de Portugal, cujos órgãos de controlo e fiscalização jurisdicional, naquela altura, estavam conformados com a estrutura constitucional e da organização administrativa da Lei Orgânica do Ultramar, vigente na época, e, pois, eram movediços na sua forma de ser por causa de reformas incessantes a que estava voltado o sistema político na procura de estabilidade política de Portugal continental¹⁵⁶ /¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Depois da queda do império e proclamação da República em 1911, extinguiu o Tribunal de Contas criado em 1849 em substituição do Tribunal Conselho Fiscal de Contas, mais desenvolvimento Cfr. JOSE F.F. TAVARES – *Visto do Tribunal de Contas*, Pág. 23 e seguintes, no mesmo sentido, COSTA, PAULO NOGUEIRA DA – *O Tribunal de Contas*, Pág. 101.

¹⁵⁷ Para materialização do funcionamento do Tribunal em 1920, o Governador-Geral fez aprovar um regulamento provisório através da portaria n.º 255, que visava estabelecer e fixar a tabela de emolumentos e salários, relativos às acções e processos, bem como, ao quadro do pessoal do Tribunal. Porém, seis anos mais tarde, isto é, em 1926, foram extintos os Tribunais Administrativos, Fiscais e de Contas das Colónias, pelo Decreto n.º 11835, do Ministério das Colónias e fundiram-se os Conselhos de Finanças, que passaram a exercer as funções exercidas anteriormente pelos Tribunais extintos pelo referido Decreto.

Com vista a redefinir as bases orgânicas e financeiras da Administração Colonial e também, por forma, a demonstrar ao Mundo uma imagem de maior interesse e protecção dos direitos dos "Indígenas", foi aprovado em 1930, pelo Decreto n.º 18570, de 8 de Julho, "O Acto Colonial" que veio substituir todo o Título V da Constituição de 1911. No mesmo ano, a 25 de Outubro, pelo Decreto n.º 18962, foi aprovado na Metrópole, o Tribunal de Contas em substituição do Conselho Superior de Finanças, com competência jurisdicional alargada a todo território de Portugal e suas Colónias.

Porém, tal alargamento não se concretizou, mantendo-se pela continuidade da competência atribuída ao Conselho Superior das Colónias, com a única excepção dos serviços de visto, os actos ministeriais referentes às Colónias, terem passado a ser da competência do Tribunal de Contas situado na Metrópole.

Por força do Decreto-lei n.º 23228, de 15 de Novembro de 1933, que aprovou a Carta Orgânica do Império Colonial Português, Portugal iniciou a reorganização das bases da Administração Pública nas Colónias, consubstanciada com a elaboração da "Reforma Administrativa Ultramarina", aprovada pelo Decreto-lei n.º 23229, de 15 de Novembro de 1933. Esses diplomas versaram fundamentalmente sobre matérias relacionadas com a repartição de competências entre os diversos órgãos com intervenção nas Colónias e as bases organizativas e funcionais da administração nos territórios das Colónias e algumas referências à fiscalização das contas e dinheiros públicos.

Assim, a "Carta Orgânica do Império Colonial Português", atribuía competências aos Tribunais Administrativos em cada Colónia, para exercer as funções de exame e de visto dos

2º Período: de 1975 a 1996 – Após a independência de Angola, a 11 de Novembro de 1975, alterou-se profundamente o quadro jurídico-político, com o rompimento da estrutura, organização e funcionamento da Administração Pública e, conseqüentemente, da actividade financeira pública, mais concretamente com o controlo e fiscalização das finanças públicas.

Communis opinio, a ruptura deveu-se à opção política e ao modelo de economia centralizada de matriz socialista, adoptada na altura, bem como ao modelo de organização pública, baseado nos Princípios de Centralização e Concentração Administrativa¹⁵⁸.

contractos e diplomas, outorgados pelos órgãos e autoridades locais, enquanto a fiscalização financeira das contas públicas, passava a ser da competência do Ministro das Colónias.

Por outro lado, a "Reforma Administrativa Ultramarina", previa uma revisão periódica de cinco em cinco anos, mas tal revisão para a integração ou alteração legislativa na orgânica da Administração Colonial ia sendo produzida com grandes atrasos. Assim, na sequência da Revisão Constitucional operada pela Lei n.º 2048, de 11 de Junho de 1951, foi devolvida a competência ao Tribunal de Contas, para lhe fossem submetidas a julgamento as contas das referidas Províncias.

Pela Lei n.º 2066, de 27 de Junho de 1953, a nova Lei de Base para os "Territórios Ultramarinos", que em matéria de fiscalização, atribuía jurisdição a três órgãos, a saber: o Conselho Ultramarino, Tribunal de Contas e um Tribunal Administrativo, a funcionar em cada Província. Porém, na transposição dessa norma para a "RAU" vertida nos artigos 644º e 645º, somente eram definidos como Tribunais Administrativos, com jurisdição em matéria de fiscalização financeira, o Conselho Ultramarino e o Tribunal Administrativo com competência territorial, situação que só mais tarde foi corrigida com a aprovação do Decreto-Lei n.º 39953, de 4 de Dezembro de 1954, que veio repartir a competência que era atribuída ao Conselho Ultramarino, pelo Tribunal de Contas e pelos Tribunais Administrativos.

No caso de Angola, era o Tribunal Administrativo que dispunha de um Tribunal da Relação, que para o desempenho das suas atribuições estava dividido em quatro Secções: Secção do Contencioso Administrativo; Secção do Contencioso Fiscal e Aduaneiro; Secção de Contas e Secção de Consulta.

Enquanto fiscalizador das Contas Públicas, competia ao Tribunal Administrativo julgar as contas das circunscrições e de todos os gestores da Fazenda Pública das Províncias e em relação às despesas, competia ao Tribunal Administrativo, emitir Parecer sobre matéria de ordenamento de despesas, sempre que o Governo julgasse conveniente, nos termos da Lei Orgânica do Ultramar.

Foi este quadro regulamentar e orgânico, que permaneceu basicamente em Angola, até ao fim da presença Colonial Portuguesa, em matéria de fiscalização das Contas Públicas e da correlativa responsabilidade financeira, Cfr. CRUZ, RUI – *I Encontro dos Tribunais de Contas dos Países da CPLP*, Pág. 19 e seguintes. No mesmo sentido [www.tcontas.ao /portal](http://www.tcontas.ao/portal) do Tribunal de Contas acessado dia 9/4/2015.

¹⁵⁸ Esses factores vieram alterar a "praxe" da arrecadação de receitas públicas de uma economia, até então, alicerçada na propriedade e iniciativa privada, com significativas contribuições para o Orçamento das receitas vindas das actividades económicas do sector privado.

Deste modo, com a referida alteração no plano político, económico e social, esvaziou-se, em parte, o fundamento do Princípio da Prestação de Contas dos Dinheiros Públicos exigidos pelos cidadãos enquanto contribuintes, uma vez que as receitas que influenciavam grande parte do O.G.E, já não provinham das actividades do sector privado, mas sim dos rendimentos do petróleo.

Nesse contexto político e económico, foi-se implantando naturalmente a prática de menor rigor na gestão e controlo da "(res)pública", bem como, a revogação por iniciativa legislativa ou/e por desuso, dos mecanismos que tornavam possível esse controlo. Nesta ordem de ideias,

Este período ideológico não tão conturbado em relação ao período anterior, apesar da independência, pode ser caracterizado por um auto-controlo financeiro, ou simplesmente por um controlo financeiro interno, pela falta de controlo externo por órgão independente, da utilização dos dinheiros públicos. Daí ser evidente concluir-se que este período não só rompeu com o processo evolutivo vertical de controlo à actuação dos gestores públicos, até à independência, como também, de certo modo, se estabeleceu em Angola aquele hábito, e por nós considerado de ponto vista técnico de “usos financeiros”¹⁵⁹, que radica efectivamente na prática da não prestação de contas e associado o menor rigor da fiscalização das despesas públicas, identitário na nossa opinião, com a forma de Estado totalmente Liberal que, na linguagem Francesa, designam de *Laisser faire, laisser passer*.

Portanto, no período em análise, o controlo jurisdicional, num primeiro momento, era desempenhado por um Tribunal Administrativo, até 1985. Entretanto, depois da sua extinção, esta tarefa de controlo jurisdicional deixou de existir até à institucionalização do Tribunal de Contas, já no Estado Democrático e de Direito, precisamente em 1996.

3º Período: de 1996 a 2010 – É de salientar que este processo, já iniciado nos anos 90¹⁶⁰, marca o ponto de viragem na política e economia de muitos países,

depreende-se que o Tribunal Administrativo viu esvaziar as suas competências de fiscalização e controlo dos dinheiros públicos, até chegar a uma situação de extinção por desuso, isto em 1988.

Em contrapartida, não foi criado, qualquer órgão ou sistema, que exercesse o controlo independente dos dinheiros públicos ou que apurasse a responsabilidade dos gestores.

¹⁵⁹ Usos financeiros em homenagem às Fontes de Direito mediatas: Costume e Usos, neste período em referência reconduziu-se o uso como de Fonte Financeira no plano de controlo/fiscalização dos dinheiros públicos.

¹⁶⁰ Devido às influências das reformas políticas do Leste surgidas na década 80 e o fim da Guerra Fria que opunha as duas grandes potências da época (URSS vs USA).

Em Angola, fruto das influências acima referidas e do processo de reforma interna que conduziram à consagração Constitucional do sistema político multipartidário e do modelo de economia não mais planificada e centralizada, mas sim de mercado, levou à necessidade da consagração também na Lei Fundamental, de um órgão de controlo externo das finanças públicas, em sede da Lei de Revisão Constitucional n.º 12/91, de 6 de Maio. Mais tarde, operou-se uma segunda revisão à Lei Constitucional, onde acabaria efectivamente a ser consagrado a criação do Tribunal de Contas n.º 3, do Art.º 125º, da Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro.

A consagração do Tribunal de Contas, como órgão judicial, de competência especializada, passou a ter foro Constitucional e abriu-se uma nova era no controlo e fiscalização da “República”, âmbito da edificação de um Estado Democrático e de Direito e responde, de forma clara, à necessidade de preencher um espaço importantíssimo no domínio do controlo e da responsabilidade na utilização dos dinheiros públicos, uma realidade que no passado (pós-independência), não mereceu a devida atenção do poder político.

a nível mundial, e Angola arredou desse processo, tanto da democratização e implantação das suas instituições financeiras de controlo, como também a consolidação do funcionamento de controlo jurisdicional do Tribunal de Contas.¹⁶¹

Anote-se que a Lei Orgânica do Tribunal de Contas foi, primeiramente, aprovada por acto legislativo da Assembleia Nacional, na Lei n.º 5/96, de 12 de Abril¹⁶², que mais tarde, com a entrada em vigor da Constituição de 2010, foi alterada pela actual Lei n.º 13/10, de 9 de Julho, com uma outra designação – “Lei Orgânica de Processo de Tribunal de Contas”, (doravante sob a sigla LOPTC) e os seus regulamentos para conformar-se com o novo figurino constitucional de controlo e fiscalização financeiras vertidas no controlo jurisdicional.

4º Período: de 2010 a 2015 – Caracteriza-se pela aprovação da Constituição Política que veio estabelecer novas bases estruturais de organização financeira no plano do controlo financeiro inserido no texto legal da Constituição, bem como a conformação das demais Leis ao modelo ora consagrado.

Outra situação prende-se com o parecer da Conta Geral do Estado, a partir de 2011, com pertinentes recomendações nelas vertidas.

Abriu-se, assim, no horizonte da nova Nação em construção, grandes e nobres perspectivas, porém, tais expectativas foram goradas e defraudadas em termos de funcionamento do exercício e actividade do Tribunal de Contas, isto devido ao eclodir da guerra, após a realização das primeiras eleições multipartidárias, em Setembro de 1992.

Como se compreende, o País entrou numa fase de instabilidade político-militar, que impediu o normal funcionamento das Instituições Democráticas logo, apesar da sua criação, verificou-se um adiamento do funcionamento do Tribunal de Contas, que só veio a acontecer anos mais tarde com a normalização político-militar do País.

¹⁶¹ A consagração Constitucional do Tribunal de Contas, efectuada no âmbito das alterações Constitucionais de 1991 e 1992, pelas Leis de Revisão n.º 12/91 e 23/92, veio abrir uma nova página na História da jovem Democracia em Angola, mas a sua materialização só foi possível “de facto”, após a retomada da normalidade Constitucional do País, rompida pelo conflito armado pós-eleitoral, isto em 1994.

Neste ano (1994), foi constituído um grupo de trabalho encarregue de elaborar os projectos de diplomas para a criação e funcionamento do Tribunal de Contas, através do despacho n.º 45/94, de 17 de Agosto, do Ministro da Justiça.

¹⁶² Mas por razões políticas, o Tribunal só veio a funcionar quatro anos após a sua criação pela referida Lei, isto é, a 4 de Abril de 2001, cujo seu primeiro Presidente foi o Juiz Conselheiro, Dr. Julião António, Cfr. *Ibidem*.

1.2. O ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGISLATIVO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE ANGOLA

1.2.1. Considerações Gerais

Vamos, em primeiro lugar, escarpelizar como a ordem Angolana está arrumada em termos do quadro geral da organização judicial, para em particular aferir o posicionamento ou inserção dentro deste quadro do Tribunal de Contas.

Como preliminar, importa fazer a referência e dar a noção de “Tribunal” – é sabido que, etimologicamente, o Tribunal tem sido sinonimado com o termo “juízo”. Contudo, o Prof. CASTRO MENDES, sopesando de algum modo a definição consagrada na Constituição Portuguesa, realça o Tribunal como sendo o “órgão de soberania investido especificamente na função jurisdicional, ou seja, função de justa composição dos litígios” (Art.º 102º, da CRP)¹⁶³.

Entre nós, a Constituição Angolana consagra, no Art.º 174º, da CRA, e Art.º 10º, da Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro¹⁶⁴, nos mesmos termos que não interessa repetir.

Todavia, ao referenciar o enquadramento constitucional do Tribunal de Contas estaremos a falar da Constituição Judicial como evidente, daí sendo certo para a compreensão jurídico-constitucional, pelo que importa dar alguma noção da Constituição Judicial que o Prof. GOMES CANOTILHO considera de Ordenamento Judiciário. Assim sendo, entende-se por Constituição Judicial a parte da Constituição que reúne o conjunto de Princípios e Normas que definem as principais características e directrizes pelas quais o Poder Judicial se vai orientar¹⁶⁵.

Entretanto, esta parte da Constituição Judicial é onde vem definido um conjunto de Princípios estruturantes que constituem um sistema jurisdicional Angolano, onde está enquadrado o Tribunal de Contas.

¹⁶³ Cfr. MENDES, JOÃO DE CASTRO – *Direito Processual Civil*, Vol. I, AAFDL, obras completas, 2012, Pág. 2015.

¹⁶⁴ Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro, *Lei sobre a Organização dos Tribunais Comuns*, publicada no *Diário da República* 1ª série, nº 17.

¹⁶⁵ Cfr. VENTURA, ANTÓNIO JOSÉ – *Da Independência do Poder Judicial na Constituição da República de Angola*, Almedina, 2010, Pág. 18.

Desde logo, de forma linear, este sistema judicial comporta os Tribunais Superiores, designadamente: o Tribunal Constitucional, o Tribunal Supremo, o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Militar (Art.º 176º, nº 1, da CRA).

No entanto, na ordem Angolana, a organização judiciária obedece à seguinte classificação: Tribunais Comuns¹⁶⁶ (ou Tribunais Ordinários) e Tribunais Especiais (Art.º 176º, nº 2, alíneas a) e b), da CRA).

Porém, integram no domínio da ordem dos Tribunais Comuns: o Tribunal Supremo (que encabeça a hierarquia da jurisdição comum), os Tribunais de Relação e os Tribunais de Comarca (Art.º 176º, nº 2, alínea b), e Art.º 24º, da Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro).

Dentro desta categoria existe o desdobramento de Tribunais comuns e especializados ou salas e secções especializadas (Art.º 43º, da Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro)¹⁶⁷.

Assim sendo, o Tribunal de Contas, no quadro das categorias de configuração constitucional, pode ser classificado como um Tribunal Especial diferente do Tribunal especializado ou de competência específica, uma vez que pertence a uma ordem de Tribunais cuja competência lhe é atribuída por uma Lei específica¹⁶⁸.

De qualquer modo, “a criação do Tribunal de Contas em Angola é, não só um imperativo, democrático, no domínio do controlo dos dinheiros públicos que urge implementar, como também um instrumento fundamental para assegurar maior rigor e disciplina das finanças públicas em Angola”¹⁶⁹. Nas lições da Prof.ª MARIA D’OLIVEIRA MARTINS é ensinado que “O Tribunal de Contas surge também intimamente associado ao controlo político efectuado pela Assembleia, na medida em que surge como um consultor qualificado da mesma. Com efeito, tendo de apresentar um parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas habilita a Assembleia a fazer o seu juízo político fundadamente”¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Os Tribunais Comuns – aqueles que pertencem a uma ordem de tribunais a que, no seu conjunto, é atribuída competência genérica para dirimir todos os litígios, salvo apenas os que, por Lei, estejam reservados a tribunais de outra ordem (Cfr. Art.º 66º e 14º, da LOTJ – Portuguesa), *vide*, MENDES, JOÃO DE CASTRO, *Direito Processual*, Vol. I, Pág. 217.

¹⁶⁷ *Ibidem* – Em Portugal designa-se de Tribunal Especializado, diferente de Tribunal Especial.

¹⁶⁸ Lei n.º 13/10, de 9 de Julho – Lei Orgânica de Processo de Tribunal de Contas (LOPTC).

¹⁶⁹ Nos termos do preâmbulo da Lei n.º 5/96, de 12 de Abril.

¹⁷⁰ Cfr. MARTINS, MARIA D’OLIVEIRA – *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, 2ª edição, 2012, Pág. 217.

Portanto, a Constituição da República de Angola consagra o Tribunal de Contas como “o órgão supremo investido de poderes jurisdicionais” como plaina(Art.º 182º, da CRA).

1.3. NATUREZA JURÍDICA DO TRIBUNAL DE CONTAS

A Constituição da República de Angola consagra o Tribunal de Contas como “o órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e do julgamento das contas que a Lei sujeitar à sua jurisdição” (Art. 182º, da CRA).

Este conceito patenteia a natureza jurisdicional do Tribunal, o grau hierárquico deste órgão – um Tribunal Superior –, e delimita as suas competências às matérias da sua especialidade, nos termos da Constituição e da Lei.

A natureza jurídica do Tribunal de Contas tem sido discutida na doutrina, bem como a configuração do modelo de sistema de controlo de dinheiros públicos e a forma do governo constitucionalmente consagrado que se identifique com o tipo de órgão de controlo financeiro adoptado por um determinado País.

Mas para nós parecerá estranho que se discuta ainda no mundo Português, pertencente ao subsistema das famílias dos Tribunais de Contas (CPLP), a natureza deste Tribunal. Mas, de qualquer forma, para não ficarmos acantonados na velha máxima latina *in claris non fit interpretativo*, vamos revistar as opiniões que versam sobre esta questão.

Assim, MARCELLO CAETANO entendia naquela época que o Tribunal de Contas “só quando julga é propriamente tribunal exercendo jurisdição graciosa que, se o interessado contesta a decisão, pode transformar-se em contencioso”. Ou seja, as suas decisões têm força de caso julgado.¹⁷¹ Esta concepção, defendida pelo insigne Professor, pode facilmente ser entendida como uma qualificação de natureza mista.

Já outro ilustre e renomado Prof. ANTONIO LUCIANO SOUSA FRANCO entende que o Tribunal de Contas é estrutural e funcionalmente um verdadeiro tribunal. O fundamento dos seus processos sem litígio no caso do visto; com litígio, potencial ao menos, no caso do julgamento de contas – consiste em acautelar a

¹⁷¹ Cfr. CAETANO, MARCELLO – *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I., Pág. 288.

correcta gestão dos dinheiros públicos e, quando apenas sejam aplicadas, a imparcial aplicação de penalidades e a efectivação de diversas formas de responsabilidade por actos financeiros, para as quais o tribunal é competente. Diz, ainda, ele que constitui propriamente matéria jurisdicional, bem como a aplicação de penalidades e a efectivação de responsabilidade financeiras de outra ordem relativamente a qualquer agente de infracção financeira, por meio de decisões, acórdãos e assentos uniformizadores de jurisprudência¹⁷².

Por seu turno, DIOGO FREITAS DO AMARAL classificava, antes de 2005, o Tribunal de Contas como um órgão fundamental da Administração Pública. Dizia ele que existe e funciona junto do Ministério das Finanças, pois que era ligado e dependente do Ministério das Finanças. No entanto, no fim, acaba por mergulhar num equívoco, confirmando que o Tribunal de Contas é um verdadeiro Tribunal.¹⁷³

Esta controvérsia constituía uma *vexata quaestio* na lide doutrinária Portuguesa porque a relação que se estabelecia na orgânica do Governo era de dependência, uma vez que se enraizava precisamente no processo de provimento ou nomeação e da superação do visto, ou da impugnação do visto do Tribunal de Contas, caso houvesse a recusa junto do Conselho de Ministro ou interposição de recurso para o Tribunal Administrativo.

Entretanto, com as reformas operadas no Ordenamento Jurídico Português, designadamente com a Lei n.º 86/89, e a Lei n.º 14/96, de 20 de Abril, alterações à Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – a Lei de Organização e Processo Tribunal de Contas – introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto (LOPTC), com as sublinhadas recomendações do INTOSAI.¹⁷⁴ Todavia, seria curiosamente necessário aguardar pelas reformas do século XXI para que a doutrina viesse mudar e harmonizar as suas posições, estabelecendo a paz sobre a natureza do Tribunal de Contas em Portugal como verdadeiro tribunal jurisdicional.

Não obstante, a questão da qualificação jurídica do Tribunal de Contas de Angola está mais do que clara e de fácil compreensão, quanto à sua definição,

¹⁷² FRANCO, SOUSA – *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I., Pág. 466

¹⁷³ AMARAL, DIOGO FREITAS DO – *Curso do Direito Administrativo*, Almedina, 1994, Pág. 290-294.

¹⁷⁴ XX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil (Fortaleza, 12 a 15-10-1999).

natureza e lugar no quadro normativo constitucional que se corporiza no Art.º 182º, da CRA e Art.º 2º, da LOPTC.

Em virtude de tudo o que expusemos, podemos concluir que o Tribunal de Contas, quanto à sua natureza, atento o sistema controlo externo na paisagem dos Tribunais de Contas da Lusofonia, é um órgão constitucional jurisdicional, um órgão de soberania. É um Tribunal Supremo, único na sua ordem/categoria e que desempenha o controlo externo sendo, acima de tudo, independente da actividade financeira, nos domínios das receitas, das despesas e do património público e julgar as contas do Estado e a efectivação da responsabilidade financeira.

1.4. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS FINANCEIROS A OBSERVAR PELO TRIBUNAL DE CONTAS NO MOMENTO DA ACTIVIDADE DA FISCALIZAÇÃO

1.4.1. Aspectos gerais

É sabido que nenhuma sociedade vive sem princípios, é pois neste prelúdio de escarpelização dos princípios normativos e estruturantes a observar pelo Tribunal de Contas, que vamos tratar como órgão de controlo externo jurisdicional de dinheiros públicos no momento da actividade da fiscalização concreta, assentam, *grosso modo*, em *prima facie*, no sistema dos Princípios Gerais do Direito, colhidos na Ordem Jurídica Angolana e, em segundo lugar, nos Princípios Constitucionais Formais e Materiais Financeiros e, de algum modo, económicos.

Mas, antes de entrarmos na descrição do rol dos Princípios Constitucionais Financeiros, importa dar alguma noção acerca destes. Nesta perspectiva, entende-se na génese jurídica que um Princípio pode ser definido como uma “regra que se funda num juízo de valor e que constitui um modelo para acção (...)”¹⁷⁵.

Mas para RONALD DWORKIN, o termo “Princípio” diz respeito a um tipo de norma cuja observação é um requisito de Justiça ou Equidade, ou de alguma outra dimensão moral, pois que, segundo este autor, ao fundir pretensões jurídicas e morais o texto da norma faz com que a validade de um direito dependa não de uma determinada regra positiva, mas de complexas questões de ordem moral e da

¹⁷⁵ Universal, *Dicionário integral de língua portuguesa*, Textos Editora, 2010, 3ª edição, Pág.1210.

necessidade de um Direito sensível a estas questões, por natureza não redutíveis à regra positiva¹⁷⁶.

Já VEZIO CRISAFULLI entende que o “Princípio” é toda a norma jurídica considerada como determinante de uma ou de muitas outras subordinadas, que a pressupõem, desenvolvendo e especificando, ulteriormente, o preceito em direcções mais particulares (menos gerais), das quais determinam e, portanto, resumem potencialmente o seu conteúdo, sejam estas efectivamente postas, sejam, ao contrário, apenas dedutíveis do respectivo Princípio Geral que as contém.¹⁷⁷

Porém, o Direito, na sua definição introdutória estudada no primeiro ano da licenciatura (em Direito), é referido como “um conjunto de Princípios, normas e regras jurídicas que disciplinam as condutas dos indivíduos numa determinada sociedade.” Desde logo, à luz disso, os Princípios Constitucionais de Direito Financeiro podem reportar às definições gerais e específicas de um sector de actividade de controlo financeiro a ser observadas pelo Tribunal de Contas e os demais órgãos de controlo financeiro no momento da actividade de fiscalização.

Portanto, os Princípios Constitucionais Financeiros Formais, a serem observados no momento da fiscalização, funcionam como regra que se funda no juízo de valores da Justiça ou Equidade na aplicação do Direito pelo Tribunal de Contas, pois que os operadores de Justiça e do Direito daquele órgão, na sua actividade de controlo financeiro jurisdicional, aplicam o Direito prescrito na Lei como fonte do Direito. No entanto, estes operadores da justiça, ao aplicarem igualmente esse Direito, interpretam e chegam a alguns resultados possíveis¹⁷⁸ e, por conseguinte, nesta árdua actividade têm uma margem de discricionariedade arredada na sua consciência, uma vez que criam o Direito através das suas decisões individuais de um Tribunal Singular (Sentenças), ou Tribunal Colectivo (Acórdão), pelo que, como se examina, é perceptível que vão valer como Fonte do Direito conforme os princípios do Direito¹⁷⁹.

¹⁷⁶ PRATA, HELENA – *Lições de Direito Económico*, Casa das Ideias, Luanda, 2010, Pág. 32.

¹⁷⁷ *Ibidem*, Pág. 33.

¹⁷⁸ Ver os resultados possíveis da interpretação das normas jurídicas: 1 – Interpretação declarativa; 2 – Interpretação extensiva; 3 – Interpretação restritiva; 4 – Interpretação correctiva; 5 – Interpretação Ab-Rogante ou Revogatória; e 6 – Redução Teológica.

¹⁷⁹ Cfr. KELSEN, HANS – *Teoria Pura do Direito*, 2ª edição, 1960, tradução de JOÃO BAPTISTA MACHADO, Almedina Editora, 7ª edição da tradução portuguesa, 2008. Pág. 262 e seguintes –

1.4.2. Princípios constitucionais formais

Assim sendo, no nosso Ordenamento Jurídico podemos indicar, nos números já a seguir, alguns Princípios Estruturantes e Informadores, ou Princípios expressivamente Constitucionais da Ordem Jurídica Financeira no plano de controlo e fiscalização, onde assenta a Constituição Financeira e, de algum modo, a Constituição Económica, ou, como é tratado simplesmente, Constituição Económica e Financeira em sede de controlo jurisdicional, designadamente: Princípios de Legalidade; Igualdade; da Imparcialidade; da Proporcionalidade; da Transparência e Boa Governação; Probidade Pública; e da *Accountability* e da Responsabilidade Financeira.

1.4.2.1. Princípio da Legalidade

Historicamente, o Princípio da Legalidade surge como reacção ao arbítrio do sistema judicial e da administração pública, acabando com os inadmissíveis abusos que puseram em perigo a segurança das pessoas e dos seus haveres, ou seja, bens económicos, pois que, apenas, servia conveniências individuais e interesses da classe no poder – A nobreza e o clero, e o Direito e Lei eram interpretados, simplesmente, nas instituições predefinidas, nomeadamente: o “Clero¹⁸⁰, a Igreja¹⁸¹ e a Universidade”.

Escreve que (...) Fonte de Direito é uma expressão figurativa que tem mais que do que uma significação (...), pois é; esta designação cabe (...) todos os métodos de criação jurídica em geral.

- Diz ainda que: “uma norma geral é fonte da decisão judicial que a aplica e que é representada por uma norma individual. Mas a decisão judicial também pode ser considerada como fonte dos deveres ou direito das partes litigantes por ela estatuídos, ou da atribuição de competência ao órgão que tem de executar a decisão.

- Mas a expressão é também empregada num sentido não jurídico quando com ela designamos todas as representações que, de facto, influenciam a função criadora e a função aplicadora do Direito, tais como, especialmente, os princípios morais e políticos, as teorias jurídicas, pareceres de especialistas e outros.

- Conclui este autor que (...) aplicação do Direito é simultaneamente produção do Direito (...), e, (...) por aplicação da Constituição, opera-se a criação das normas jurídicas gerais através da legislação e do costume e, em aplicação destas normas gerais, realiza-se a criação das normas individuais através das decisões judiciais e das resoluções administrativas.

¹⁸⁰ Os homens do clero eram, de entre a população crista, os únicos que tinham cultura literária. Eram também os que estavam mais bem organizados: dispunham de Direito próprio, hierarquia própria e exercia um poder cuja raiz era diferente da do poder civil. Mais desenvolvimento ver SARAIVA, JOSÉ HERMANO – *História de Portugal*, Publicações Europa América, 8ª edição, 2011, Pág. 70.

¹⁸¹ *Ibidem* – A Igreja representava Deus no Mundo e Deus estava muito acima de todos reis. O poder eclesiástico tendia assim a sobrepor-se ao poder régio.

Entretanto, ela surge basicamente ligada a duas matérias nas quais revela, melhor do que qualquer outra, a condição dos súbditos e cidadãos livres, dos membros de uma comunidade¹⁸². Ora, foi precisamente na definição dos delitos e das penas (Princípio da Legalidade Penal) – *Nullum Crime Sine Legem* –, e o estabelecimento de tributos (Princípio da Legalidade Tributária) – *Nullum Tributo Sine Legem* –, que se deu a primeira manifestação do Princípio da Legalidade.

Mas HANS Kelsen já havia estabelecido o Estado de Direito como sendo um Estado de Legalidade, uma vez que actua por via do Direito positivamente identificado com a Legalidade e não porque defende ou sustenta uma particular ideia de Direito¹⁸³.

Por seu turno, GOMES CANOTILHO, da Escola de Coimbra, assevera uma abordagem na perspectiva da Legalidade Administrativa-Constitucional, exprimindo que o Princípio da Legalidade postula dois subprincípios:

a) Subprincípio da Supremacia ou Prevalência da Lei;

Isto porque, num Estado Democrático de Direito, ou Democrático-Constitucional, a Lei Parlamentar é, ainda, a expressão privilegiada do Princípio Democrático. Daí a sua supremacia na Ordem Jurídica Financeira Angolana, nos termos do Art.º 6º, da CRA, Art.º 4º da Lei n.º3/10, de 25 de Março, sendo tida como fonte de Direito¹⁸⁴.

b) Subprincípio da Reserva da Lei.

Como instrumento mais apropriado e seguro (Art.º 28º, nº 2, da CRA) para definir os regimes em certas matérias¹⁸⁵, sobretudo relativamente aos direitos fundamentais e da construção da Democracia Financeira do Estado, daí a Reserva da Lei, o que significa dizer que os actos que definem o regime da actividade de controlo jurisdicional do Tribunal de Contas devem estar em conformidade com a Lei, legitimado por uma fonte normativa ou de produção normativa própria, isto é, com poderes legalmente prescritos, para não escamotear o Princípio Geral da

¹⁸² NUNES, RANGEL ELISA – *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 3ª edição, 2011, Pág. 78 e 79.

¹⁸³ *Apud*, NOVAIS, JORGE REIS – *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*, Almedina, 2006, Pág. 121 e 122.

¹⁸⁴ Ver o Art.º 1º, do CC.

¹⁸⁵ CANOTILHO, J. GOMES – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Almedina, Pág. 256.

Segurança Jurídica e da Protecção da Tutela da Confiança dos Cidadãos votantes e da garantia dos contribuintes e dos gestores da coisa pública (Art.º 198º, da CRA).

Entretanto, o Princípio da Legalidade é aquele que prescreve as garantias e os direitos fundamentais e figuras afins, porque assegura essencialmente a relação estabelecida entre aqueles que têm o mandato de administrar e gerir a coisa pública, em nome dos contribuintes, e os que têm o mandato de controlar ou fiscalizar a sua actividade de gestão financeira, em nome do povo contribuinte, o que é uma exigência legal e de justiça de auto-normação (ou auto-imposição) no campo financeiro. Isto é, os próprios contribuintes devem, através dos seus representantes, determinar o modelo e regime de controlo financeiro que lhes aprovar, das suas finanças públicas de acordo com a Constituição, como vem exposto no Art.º 104º, da CRA.

O Estado de Direito de Controlo e da Justiça Financeira tem como fundamento e limite a Lei, como critério para a sua validade e eficácia. Dito de outro modo, as actuações dos Órgãos de Soberania (Art.º 105º, da CRA), no caso vertente, a actuação do Tribunal de Contas, têm como o limite a CONSTITUIÇÃO e o respeito pelas Leis Ordinárias, pelo Direito Internacional que integre a Ordem Jurídica Angolana, nos termos permitidos pelo Art.º 13º, da CRA, bem como pelos Princípios Gerais do Direito¹⁸⁶.

Portanto, isto implica dizer que os operadores do Direito e da Justiça, no plano de controlo financeiro, devem actuar segundo as Fontes de Direito escrito ou Direito não escrito¹⁸⁷, mas vigente, e em conformidade com os valores morais e da ética financeira que presidem a sociedade Angolana.

Como bem sustenta MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, “a penetração das ideias da economia e eficácia no Direito Financeiro, (...) alarga ainda mais este conceito

¹⁸⁶ Neste sentido são PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO:

- 1 – O Princípio Estruturante do Estado Democrático de Direito (*vide*, Art.º 2º, da CRA);
- 2 – Os Princípios Fundamentais Expressos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH);
- 3 – O Princípio de Direito Internacional Geral, Direito Comum das Nações Civilizadas;
- 4 – O Princípio do Ordenamento Jurídico Interno.

¹⁸⁷ Cfr. AAVV. BACHOF, OTTO – *Direito Administrativo*, Vol. I, Tradução de FRANCO, ANTÓNIO SOUSA, Fundação Calouste Gulbenkian, 2006, Pág. 326.

de legalidade financeira, distinguindo-o em relação à tradicional forma de entendimento de legalidade”¹⁸⁸.

Aliás, como elucida o Professor PAZ FERREIRA, “tal construção não vem questionar a sujeição das despesas públicas à exigência da conformidade com Lei, mas apenas alargar o seu âmbito, tornando o Princípio da Legalidade um conceito mais amplo e exigente”¹⁸⁹.

Portanto, este princípio opõe-se ao Princípio de Oportunidade, na medida em que decorre do processo da construção do Estado Democrático de Direito, baseado na ideia do Direito, cujas normas tributam a formação da vontade do Estado e de Justiça Financeira¹⁹⁰, no sentido do Direito Legalista de controlo jurisdicional dos dinheiros públicos.

1.4.2.2. Princípio da Igualdade

O Princípio da Igualdade foi proclamado como valor inerente ao Estado de Direito e surgiu como uma arma jurídica para lutar contra os privilégios estamentais do antigo regime¹⁹¹.

O Estado de Direito é um Estado de Leis que radicam numa norma geral e abstracta, obrigando e protegendo, de igual forma, todos os cidadãos sem discriminação no plano financeiro e económico. De tal sorte, a eficácia deste entendimento da igualdade formal é inegável e continua a ser uma das traves-mestras do Estado de Direito e de Justiça Social. Por isso, de modo inequívoco, o Legislador Angolano, sem hesitar, consagrou-o com clarividência no Art.º 23º e 90º, da CRA. Aliás, este Princípio teve tratamento legal na DUDH de 1948, Art.º 7º,

¹⁸⁸ Cfr. MARTINS, MARIA D’OLIVEIRA – *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 2ª edição Revista e Actualizada, Almedina, 2012, Pág. 208.

¹⁸⁹ *Ibidem.*, Pág. 208.

¹⁹⁰ *Ibidem.*, Pág. 208, no mesmo sentido, Cfr. CUNHA, PAULO FERREIRA DA – em Direito Constitucional Aplicado: Viver a Constituição, a Cidadania e os Direitos Humanos, Quid Juris, 2007, Pág. 111, diz o seguinte: “Quando um burocrata é promovido a chefe, ou um empregado passa a gerente, logo começa o vírus a tentá-lo, o fado demoníaco do poder. E a tentação é a da importância. O designado, ou seja, o nomeado, mesmo o eleito, passa a olhar-se ao espelho com outra pose. E é natural que velha a mirar-se mais vezes por dia (...), – Neste sentido os Magistrados Judiciais (Juízes), Magistrados do Ministério Público (Procuradores) e Magistrados Éticos (Advogados), Deputados, Ministros, Governadores, Embaixadores, etc.

Quando promovidos passam a olhar-se mais vezes no espelho por dia do que ver ou ler a lei (...) Que é uma incúria muito perigosa para o Estado da Legalidade e de Direito.”

¹⁹¹ Cfr. VAZ, MANUEL AFONSO – *Direito Económico*, 3ª edição, Coimbra, 1994, Pág. 128 e seguintes.

para evitar qualquer manifestação no território jurídico da discriminação financeira e económica, quanto à actividade de controlo e fiscalização financeira das entidades sujeitas à sua jurisdição (Art.º 2º, da LOPTC e Art.º 3º, do CPC).

Deste modo, é através deste enunciado normativo que se começa assim a perspectivar a conveniência de considerar uma outra dimensão de igualdade, não só no plano formal, mas também no plano material, tendo em atenção as condições objectivas da igualdade das entidades que gerem os dinheiros públicos.

Porém, é nesta perspectiva que incumbe ao Estado Angolano promover a igualdade real para que o gestor tenha o direito à defesa, igualdades das armas, acesso à Justiça e, desde logo, como nitidamente se observa, através deste traçado legal, entende-se por maioria da razão que serão assim consideradas tecnicamente inconstitucionais aquelas medidas discriminatórias que não sejam justificadas por diferenças substanciais, ou que estabeleçam deveres ou direitos desproporcionais à desigualdade que pretenda combater¹⁹².

Uma certa jurisprudência francesa considera, efectivamente, por outro lado, que uma ruptura de igualdade, aqui real, isto é, uma verdadeira discriminação, pode não constituir absolutamente uma ilegalidade quando aparecer justificada por considerações tiradas do interesse geral¹⁹³. Aliás, como diz RONALD DWORKIN: “a cláusula da igualdade não garante a cada indivíduo o mesmo tratamento ou benefício que é concedido a outros, mas garante-lhe apenas que o processo de formação da vontade política e a concessão de benefícios ou na imposição de sacrifícios, por parte do Estado, ele será tratado com igual preocupação e respeito, ou seja, o Princípio de Igualdade não lhe garante o mesmo tratamento, mas antes um tratamento como igual”¹⁹⁴. No mesmo sentido, a jurisprudência Portuguesa¹⁹⁵ diz que o Princípio da Igualdade manifesta-se numa

¹⁹² *Ibidem*, Pág. 132.

¹⁹³ Cfr. LAUBADÈRE, ANDRE DE, Pág.274 e seguintes, o aresto de 9 de Março de 1951, Société des concerts du conservatoire, Dr. Soc., 1951, Pág. 368, conl. Letourneur, not. RIVERO (ilegalidade da medida tomada pela administração da radiofusão francesa afastando qualquer nova transmissão de uma sociedade, com desconhecimento da igualdade de tratamento “sem que nenhum motivo tirado do interesse geral pudesse justificar essa decisão”).

¹⁹⁴ Apud, NOVAIS, JORGE REIS – *Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa*, Coimbra Editora, 2014, Pág. 109 e seguintes

¹⁹⁵ Cfr. A Jurisprudência do Tribunal Constitucional Português, da qual se destacam os seguintes Acórdãos:

- Acórdão n.º 409/99;

dupla vertente, negativa e positiva, que se exprime nas três dimensões, designadamente:

- 1 – Proibição do arbítrio;
- 2 – Proibição da discriminação;
- 3 – A obrigação da diferenciação¹⁹⁶.

Por conseguinte, nesta teia de abordagem no momento do controlo financeiro, o Princípio da Igualdade visa realizar a justiça financeira para alcançar a justiça económica e social vertida na distribuição e redistribuição da riqueza no seio da sociedade Angolana, ou seja, para que o dinheiro público seja gasta de acordo o postulado legal e chegue para todos.

Para concretizar este desiderato, o Estado cria Princípios empíricos por via legal para tentar acertar a balança da Justiça da Igualdade material-vertical e horizontal, que vão dando a força jurídica à norma de controlo financeira, e, para o cumprimento obrigatório e vinculativo de todas instituições, ou seja, de todas entidades sujeitas ao controlo financeiro pelo Tribunal de Contas, impondo a exigência da generalidade e abstracção das medidas de tratamentos de boa gestão financeira iguais (*vide* Art.º 30º, nº 3, da LOPTC), evitando desta feita, privilégios pessoais, ou situações de clientelismo ou favoritismo partidário do titular de órgão fiscalizado, pelo que esses seriam discriminatórios e, por conseguinte, inconstitucionais tais tratamentos.

Porque os indivíduos são diferentes por natureza, de acordo com as capacidades e aptidões, sexo, cor, estatura, etc., mas já as desigualdades sociais são obras da sociedade, ou seja, como exprime CABRAL DE MONCADA, a desigualdade gerada pelo uso diferenciado da liberdade concreta de cada um, de acordo com as regras do mercado, não é injusta. Injusta é a pobreza¹⁹⁷.

A igualdade em matéria de controlo financeiro não está afirmada isoladamente em nenhum lado, não passa de uma aplicação da igualdade das

- Acórdão n.º 186/90;
- Acórdão n.º 187/90;
- Acórdão n.º 353/98; e
- Acórdão n.º 232/03.

¹⁹⁶ Cfr. MIRANDA, JORGE/MEDEIROS, RUI – *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra, 2ª edição, 2010, Pág. 222 e seguintes.

¹⁹⁷ MONCADA, LUÍS CABRAL DE – *Direito Económico*, Pág. 181.

entidades fiscalizadas perante os comandos da Lei do controlo financeiro, a qual é considerada como um Princípio Geral do Direito e mesmo, a maior parte das vezes, é citada na primeira fila dos Princípios Gerais do Direito^{198/199}.

Conclui-se que o Tribunal de Contas, na actividade de controlo e fiscalização, deve sempre observar o Princípio da Igualdade no caso *in concreto*, no julgamento das contas do Estado, com especial atenção nos processos de responsabilização financeira re-integratória e sancionatória do gestor público e da coisa pública, em que existe uma parte acusatória liderada pelo Ministério Público através de requerimento inicial (Cfr. Art.º 28º e 87º, da LOPTC e 4º, da Lei n.º 3/10, de 25 de Março) e, por outro lado, o demandado, neste caso, o gestor público ou gestor de dinheiros e bens públicos que tem direito de defesa (Cfr. Art.º 90º, da LOPTC).

Para que se realize a justiça material, o Tribunal de Contas deve oferecer às partes a igualdade das armas e de tratamento, que se configura no direito subjectivo, conferido ao Ministério Público de acusar em nome dos contribuintes e conduzir esta posição no respectivo processo até ao final (Cfr. Art.º 189º, da CRA, e Art.º 84º e 87º, da LOPTC) e, por outro, o ónus jurídico de contradizer do acusado da prática do ilícito financeiro na vigência da sua gestão, que lhe é garantido nesta sede o direito de defesa como forma de acesso ao Direito e a Justiça, nos termos do Art.º 29º e 195º, da CRA, e do Art.º 90º da LOPTC, tudo isso para a realização da Justiça Material, à luz do Princípio da Igualdade Constitucional.

¹⁹⁸ LAUBADÈRE, ANDRÉ DE – *Direito Público Económico*, Pág. 274 a 276, explica que “(...) a tomada em consideração das diferenças de situações não é o único dado que é preciso ter em conta para apreciar o carácter ilegal de uma medida discriminatória.”

¹⁹⁹ Existe, todavia, uma consagração escrita, e das mais célebres, de, pelo menos, um dos diversos aspectos da igualdade (e aquele que tem o alcance mais geral), a saber, a igualdade perante a Lei. Esta consagração figura na Declaração dos Direitos de 1789, nos artigos 1º (“Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”) e Art.º 6º (“A lei deve ser a mesma para todos, quer para proteger, quer para punir”). Todos os cidadãos são iguais aos seus olhos.

A igualdade perante a Lei, como sustenta *ANDRÉ DE LAUBADÈRE*, não é, pois, um Princípio Geral não escrito mas uma regra escrita que figura num texto constitucional e, deste modo, ela mesma tem, a este título, um nível constitucional (como vem expresso no Art.º 23º, da CRA).

Sustenta ainda este autor que o Princípio da Igualdade proíbe a Administração de tomar medidas discriminatórias, isto é, medidas que levem a tratar diferentemente os administrados que se encontrem em situações comparáveis ou, por outro lado, medidas que levem a estabelecer uma assimilação entre pessoas que se encontrem em situações diferentes.

“O Princípio da Igualdade de Tratamento não se aplica senão entre cidadãos colocados numa situação idêntica na perspectiva das obrigações que lhes são impostas”. “A regra da igualdade de tratamento dos vários interessados não proíbe as discriminações entre as categorias de pessoas que se encontrem em situações diferentes.”, *Ibidem*.

Portanto, no controlo jurisdicional dos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas deve observar o Princípio da Igualdade como uma forma de garantir ao acesso ao Direito e tutela jurisdicional efectiva dos gestores em situação do ilícito financeiro.

1.4.2.3. Princípio da Imparcialidade

O Princípio da Imparcialidade advém do Direito Processual e da experiência dos tribunais, que radicava na exigência de imparcialidade do juiz em relação às partes na contenda (Art.º 4º, da Lei n.º 3/10, de 25 de Março, Lei da Probidade Pública).

A imparcialidade fundamenta-se como um dos Princípios estruturantes da Constituição Financeira Angolana e, por conseguinte, no controlo e fiscalização dos dinheiros públicos; encontra-se intimamente ligado aos outros Princípios de Direito Financeiro, designadamente o Princípio de Boa Governação, Princípio da Transparência e o Princípio da Publicidade, que constituem um dever e uma obrigação dos controlados e controladores para cunhar a boa-fé²⁰⁰.

O Princípio da Imparcialidade é corolário do Princípio da Justiça, daí a representação desta de uma imagem humana que tem na mão uma balança com dois pratos e uma venda nos olhos²⁰¹.

No controlo e fiscalização dos dinheiros públicos o juiz deve representar, efectivamente, aquele ideário da simbologia da justiça coberto de imparcialidade, configurado na dupla vertente, positiva e negativa, isto é, o juiz na sua actividade jurisdicional deve garantir a independência através da imparcialidade, pois é-lhe exigida uma conduta que se mostre justa e que, na tomada de decisão, não o faça por questões subjectivas como a amizade, a inimizade, a partidocracia, o nepotismo, a religião, entre outros, em relação aos gestores da coisa pública.

²⁰⁰ No mesmo sentido Cfr. OLIVEIRA, FERNANDA PAULA/DIAS, JOSE EDUARDO FIGUEREDO – *Noções Fundamentais do Direito Administrativo*, Almedina, 3ª edição, 2013, Pág. 348.

²⁰¹ Cfr. AMARAL, DIOGO FREITAS DO – *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, 2ª edição, 2011, Pág. 152.

1.4.2.4. Princípio da Proporcionalidade

Historicamente, o Princípio da Proporcionalidade nasceu e desenvolveu-se no Direito Administrativo como Princípio de Polícia e como mecanismo de controlo de legalidade do Poder Executivo, para evitar excessos e abuso do poder. Rapidamente, devido à Revolução Burguesa, do século XVIII, a doutrina Iluminista consagrou-o como um Princípio Constitucional.

Como sustenta o Prof. JORGE BARCELAR GOVEIA, “a configuração do Princípio da Proporcionalidade assenta numa limitação material interna à actuação jurídica-pública de carácter discricionário, contendo os efeitos excessivos que eventualmente se apresentem na edição das providências de poder público de cariz ablatório para os respectivos destinatários”²⁰².

Já MARIA LÚCIA AMARAL entende que o Princípio da Proporcionalidade é subjacente a duas ideias essenciais:

a) Os actos do Estado nunca devem ser excessivos, quaisquer que sejam as funções que através deles se exerçam;

b) Este imperativo de medida, ou de equilíbrio, da actuação jurídico-pública decorre da ideia de segurança contida no Princípio (materialmente entendido) do Estado de Direito. Conclui dizer que as decisões que o Estado toma, justamente pelo facto de não poderem ser ilimitadas nem arbitrárias, têm que ter, todas e cada uma delas, uma certa finalidade ou uma certa razão de ser. Estas finalidades prosseguidas por cada decisão estadual devem ser para os seus destinatários – como para qualquer membro da comunidade jurídica – detectáveis, domináveis e compreensíveis, na “justa medida” para que não se utilizem canhões para atirar a pardais (...) ²⁰³.

Por seu turno, PAULO BONIVIDES, da doutrina Brasileira, defende que “o Princípio da Proporcionalidade abrange a parte não escrita ou não expressa dos direitos e garantia da Constituição, a saber, aqueles direitos e garantias cujo fundamento decorre da natureza do regime, da essência impostergável do Estado

²⁰² Cfr. GOUVEIA, JORGE BARCELAR – *Direito Constitucional de Angola*, Lisboa/Luanda, 2014, Pág. 237.

²⁰³ Cfr. AMARAL, MARIA LÚCIA – *A Forma da República*, Coimbra Editora, reimpressão, 2012, Pág. 186.

de Direito e dos Princípios que este consagra e que fazem inviolável da unidade da Constituição”²⁰⁴. Este autor estende o seu pensamento no âmbito do pluralismo jurídico a que estão voltados os sistemas constitucionais²⁰⁵.

O Princípio da Proporcionalidade constitui um limite para a actuação dos poderes públicos, tanto da Administração Pública, como do Poder Judicial (Cfr. Art.º 57º e 98º, da CRA, e Art.º 8º, da Lei n.º 3/10, de 25 de Março, Lei da Probidade Pública).

Ora, este Princípio é inerente à própria ideia de Direito e de Justiça que se manifesta no controlo e fiscalização financeira na ponderação entre os meios que esses representam e as finalidades que se assinalam à respectiva consecução, ou seja, julgar as Contas do Estado pressupõe fazer um juízo que permite o equilíbrio entre o fim almejado e os meios empregues para poder intervir, no caso da imputação da responsabilidade sancionatória, de modo proporcional na esfera do gestor público, em função da carga coactiva, para não sacrificar outros direitos fundamentais dignos de tutela jurídica, pois no Estado Democrático de Direito, a pessoa humana é a causa e o limite do Direito, o que o coloca em constante tensão moral²⁰⁶, atento os pressupostos de proibição de excessos judiciais que radicam nas sanções que se afiguram nas seguintes vertentes²⁰⁷: **legitimidade, adequação, necessidade e racionalidade**, como bem orienta o Legislador Angolano no Art.º 57º, da CRA, Art.º 29º, nº 2 e 3, e Art.º 31º, nº 3, da LOPTC.

Podemos concluir, facilmente, que o Princípio da Proporcionalidade constitui o limite das decisões do Tribunal de Contas em virtude dos valores imanescentes da adequação, necessidade, legitimidade, ponderação e racionalidade, para evitar arbitrariedade e ilimitadas medidas injustas que possam lacerar outros direitos fundamentais constitucionalmente tutelados.

²⁰⁴ Apud. LUÍS, PEDRO MANUEL – *Curso de Direito Constitucional Angolano*, Qualifica Editora, 2014, Pág. 150.

²⁰⁵ No mesmo sentido Cfr. FEIJÓ, CARLOS MARIA – *Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana*, Viseu, 2012, Pág. 89 e seguintes.

²⁰⁶ Cfr. PINTO, EDUARDO VERA-CRUZ – *Curso de Direito Romano*, Principia, 2009, Pág. 67.

²⁰⁷ Cfr. ALEXANDINO, JOSÉ MELO – *Direitos Fundamentais*, Principia, 2ª edição, 2011, Pág. 134. e Jurisprudência Constitucional Português, Acórdão n.º 103/87, em Acórdãos do TC, 9º Vol., Pág. 112, Acórdão n.º 285/92, em Acórdãos do TC, 22º Vol., Pág. 159 e seguintes, Acórdão n.º 187/01, em Acórdãos do TC, 50º Vol., Pág. 29 e seguintes.

1.4.2.5. Princípio da Transparência e Boa Governação

Vamos antes dar a noção de “transparência”, porque importa assinalar que a definição de transparência não tem sido consensual na doutrina, por abarcar níveis diferenciados de transparência, nomeadamente: política, económica, administrativa, além dos valores democráticos que comandam as actuais sociedades abertas e activas, ao “Estado Democrático de Direito” que, em todo o caso, deve prosseguir os interesses colectivos. Logo, isto pressupõe que no Estado Democrático de Direito, as instituições, os seus órgãos e servidores sejam colocados, não só ao serviço de interesses de alguém ou de alguns, que tenham beneficiado de oportunidades²⁰⁸, ou outras situações sociais subjectivas. Assim sendo, segundo a noção dada pela OCDE²⁰⁹, a transparência é tida como “o resultado da mútua comunicabilidade entre os governos e os seus concidadãos, que se vai configurar na perspectiva orçamental, financeira e monetária, e no domínio do comércio internacional.”

No entanto, a Prof. ELISA RANGEL entende que “a transparência parece resultar sempre que estejam em presença de interesses de vários actores, ou salvaguarda de interesses de uns por mandato de outros, pelo que importa ter garantias de que a sua actuação é de modo visível, disponível e avaliável que viabilizará uma maior abertura para solicitação de prestação de contas, que pode conduzir à responsabilização, por não observância das regras a que esses actores se achem sujeitos”²¹⁰.

A transparência revela-se como um dado fundamental para a boa governação, mas a sua falta, embora muitas vezes não seja a consequência directa e imediata, é sublinhada e considerada, *grosso modo*, como sinónimo de corrupção²¹¹.

²⁰⁸ RANGEL, ELISA, Ob. Cit., Pág. 414.

²⁰⁹ OCDE – Organização para o Crescimento e Desenvolvimento Económico.

²¹⁰ RANGEL, ELISA, Ob. Cit., Pág. 400.

²¹¹ Corrupção em latim diz-se *corruptione*, o que significa “quebrado em pedaços” o estudo da corrupção pode ser definido como a utilização do poder ou autoridade para conseguir dinheiro público para seu próprio interesse, de um integrante da família ou amigo. A corrupção está intrinsecamente ligada à gestão da coisa pública, SEBASTIÃO, FRANCISCO – *Justiça Penal em Angola*, Vol. II., 2011, Pág. 34 e 35.

Aos gestores públicos, *lato sensu*, é-lhes exigida transparência nas suas funções como elemento de análise de desempenho durante o seu mandato político-administrativo, uma vez que a unidade, o organismo orçamentado ou os fundos autónomos, se constituem como pessoa jurídica própria constituída por massa patrimonial financeira que não se confunde com a pessoa do gestor, de um lado. Por outro, a transparência faz parte da amálgama de imposições constitucionais (Art.º 104º, nº 4, da CRA e Art.º 5º, da Lei n.º 18/10, de 6 de Agosto, Lei do Património Público).

1.4.2.6. Princípio da Probidade Pública

Historicamente, o Princípio de Probidade Pública foi primeiramente desenvolvido no Brasil. Etimologicamente, significa moralidade pública e o inverso é a improbidade – imoralidade pública ou administrativa²¹², se assim quiserem entender. Todavia, o instituto da probidade pública rapidamente ganhou importância no Direito Administrativo e, por conseguinte, viria a ser consagrado no texto legal da Constituição de 2010, no Art.º 198º, da CRA, e Art.º 5º, da Lei n.º 3/10, de 29 de Março, Lei da Probidade Pública, numa dimensão jurídico-administrativa – financeira e penal.

O Princípio da Probidade Pública é transversal no âmbito do Princípio da Reciprocidade estabelecida entre o dever fundamental de pagar os impostos e a prestação de contas, como é defendida pelo Prof. PAZ FERREIRA²¹³. Isto porque, se o contribuinte injustificadamente não pagar os impostos, desencadear-se-á um contencioso fiscal, pelo que, de igual modo, à luz deste Princípio, também o gestor público, se falhar a prestação de contas com lisura, terá de suportar o império de sanções jurídico-financeiras.

Porquanto neste Princípio está subjacente o interesse público, daqui se exige uma conduta pautada pelos padrões da moral pública da gestão dos dinheiros públicos, que deve ser adoptado pelo controlado e o controlador, onde o fiscalizador deve ser criterioso, à luz das regras de um juiz natural, honesto e leal,

²¹² A improbidade pública, também é entendida como actos contrários à moralidade administrativa, Cfr. Art.º 23º, da Lei n.º 3/10, de 25 de Março, Lei da Probidade Pública.

²¹³ Cfr. FERREIRA, PAZ, Ob. Cit., Pág. 152

não podendo solicitar/aceitar para si ou para terceiro, directa ou indirectamente, quaisquer presentes, empréstimos, facilidades ou quaisquer ofertas que possam pôr em causa a liberdade da acção do juiz e a sua independência, credibilidade e autoridade de controlo financeiro²¹⁴.

Pode-se, rapidamente, concluir que o Tribunal de Contas, no serviço das suas funções, deve observar abnegadamente aquele postulado de valores morais de um juiz natural, de um agente público que pauta pelos Princípios da Imparcialidade e Independência, ao mesmo tempo que assume o mérito, o brio e a eficiência como critérios do mais elevado profissionalismo público.

1.4.2.7. Princípio da *Accountability* e da Responsabilidade Financeira

Etimologicamente, o termo *Accountability* provém do Inglês (Americano) e não possui um verdadeiro equivalente que dê conta de todos os seus matizes em Francês, ou como nós observamos em língua portuguesa.

Ainda que cada vez mais utilizado, o termo imputabilidade, ou “prestação de contas”, acaba por não exprimir, completamente, a noção de responsabilidade inscrita na palavra Inglesa. Por isso a utilizamos na sua forma original na literatura de ciência política não anglófona²¹⁵.

Porém, na nossa opinião, nas Finanças Públicas e Direito Financeiro ela acaba, de algum modo, por comportar dois sentidos distintos que se sobrepõem, designadamente:

a) Fortemente normativo, o primeiro exprime a ideia comum nos regimes democráticos que aqueles que exercem o poder político, seja a que nível for – como governantes, eleitos ou nomeados –, têm a obrigação de prestar contas aos seus constituintes – cidadãos (cidadãos votantes e contribuintes) –, e de lhes fornecer provas da sua conformidade com as normas morais ou jurídicas que devem regê-las, bem como assumir os insucessos e sucessos da sua gestão (Art.º 10º, da Lei n.º 3/10, de 25 de Março);

²¹⁴ Cfr. Art.º 5º, da Lei n.º 3/10, de 29 de Março, LPP.

²¹⁵ Cfr. AAVV, HERMET, GUY – *Dicionário de Ciência Política e das Instituições Políticas*, Escolar Editora, Lisboa, 2014, Pág. 12.

b) O segundo sentido da palavra diz respeito, mais precisamente, aos dispositivos práticos estabelecidos com o objectivo de assegurar a correspondência dos padrões dos valores elementares da sociedade e que são vectores assumidos pelos contribuintes – o povo, ou qualquer outra fracção do corpo político com os seus mandatários; isto é, tanto no caso dos eleitos como dos funcionários e agentes administrativos da Administração Pública de um Estado Democrático (Art.º 6º e 15º, Lei n.º 3/10, de 25 de Março).

Estas disposições inscrevem-se, evidentemente, na noção e nos mecanismos da responsabilidade governamental ou executiva em relação a um Parlamento ou qualquer outro organismo representativo institucionalizado²¹⁶.

Portanto, a noção de *accountability* reveste-se de um alcance mais geral e poderia aplicar-se, por extensão, a regimes autoritários, totalitários ou mesmo tradicionais, pelo que, isto significa dizer que qualquer delegação de poder implica normalmente a obrigação, para aquele que a recebeu, de prestar contas do cumprimento da sua missão à autoridade superior que lhe atribuiu.

Como sustenta o Prof. SOUSA FRANCO, na *accountality*, não há gestão de dinheiros alheios sem responsabilidade perante o respectivo titular, não há exercício de funções financeiras baseadas na confiança do povo²¹⁷. Deste modo, este Princípio apresenta-se em duas perspectivas: a prestação de contas e a efectivação da responsabilidade (Cfr. Art.º 2º; 10º e 30º, da LOPTC).

Portanto, o controlo jurisdicional dos dinheiros públicos está intimamente ligado à prestação de contas e à responsabilidade financeira.

²¹⁶Cfr. AAVV, HERMET, GUY – *Dicionário de Ciência Política e das Instituições Políticas*, Escolar Editora, Lisboa, 2014, Pág. 12. Elas vão, no entanto, além disso, quando se trata, por exemplo, da função de controlo e de defesa dos governados perante a administração desempenhada pelos mediadores – ou Ombudsmen (Provedor de justiça), que começou na Europa e cresce nas Democracias Africanas. Sobre a história do Ombudsmen, vide o Direito Bancário – Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – *Actas do Congresso do 150º Aniversário do Banco de Portugal* – Coimbra Editora, 1997, Pág. 164.

²¹⁷ Cfr. FRANCO, SOUSA – *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portuguesa*, Tribunal de Contas, Lisboa, 1995, Pág. 10.

1.5. PRINCÍPIOS MATERIAIS A OBSERVAR PELO TRIBUNAL DE CONTAS NO MOMENTO DO CONTROLO E FISCALIZAÇÃO DOS DINHEIROS PÚBLICOS

O Tribunal de Contas, enquanto autoridade em matéria do controlo externo das finanças públicas, no momento da fiscalização e controlo dos dinheiros públicos, obedece a alguns Princípios, os quais nos reconduzem aos patamares do Direito Processual de natureza público-adjectiva e instrumental da Lei substantiva financeira.

Regra geral, os operadores do Direito e da Justiça Financeira, no exercício da actividade de controlo jurisdicional, observam e aplicam os Princípios Constitucionais Materiais de cariz processual, dos quais se destacam: o Princípio da Independência Face aos Restantes Órgãos de Soberania ou qualquer outra Autoridade; o Princípio da Exclusiva Sujeição à Lei; os Princípios da Fundamentação, da Obrigatoriedade e da Prevalência das suas Decisões; o Princípio do Contraditório e de Defesa; o Princípio da Publicidade; e o Princípio da Cooperação e o Direito à Coadjuvação das outras Autoridades.

Iremos, sumariamente, esgrimir com algum detalhe um dos Princípios Constitucionais Materiais a ser observados no momento da actividade financeira de fiscalização do Tribunal de Contas.

1.5.1. Princípio da Independência Face aos Restantes Órgãos de Soberania ou Qualquer Outra Autoridade

A Independência do Tribunal de Contas é um corolário do Princípio de Estado Democrático de Direito e da Separação de Poderes, decorrente do Art.º 2º, da CRA. Isto porque, em rigor, sem separação de poderes, na nossa opinião, não se pode falar do Estado de Direito.

Por isso, por maioria da razão, o Tribunal Contas, a par das outras jurisdições, é um órgão de soberania independente. O que significa dizer que os juízes, no exercício das suas funções, são independentes do ponto vista pessoal e colectivo, interno e externo e funcional, pelo que dependem simplesmente da Lei e da sua consciência²¹⁸. Porém, fica afastada a possibilidade formal de qualquer

²¹⁸ Cfr. CANOTILHO, J.J. GOMES – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, 7ª edição, 8ª reimpressão, 2003, Pág.663.

dependência de outros órgãos de soberania ou qualquer outra autoridade de dar instruções ou ordens, de modo a influenciar as decisões do juiz.

Desta forma, a independência do Tribunal de Contas projecta-se, assim, em toda a acção do tribunal – não só quando julga as infracções financeiras, mas também quando dá ou recusa o visto ou aprova relatórios de auditorias²¹⁹.

Daqui se infere que os juízes do Tribunal de Contas são independentes, julgam e decidem apenas segundo o previsto na Constituição e na Lei e sem sujeição a quaisquer instruções ou ordens dos outros órgãos de soberania.

1.5.2. O Princípio da Exclusiva Sujeição à Lei

O Princípio da Exclusividade da Sujeição da Lei decorre de uma norma constitucional presente na Lei Fundamental Formal. Como se observa, neste lugar e noutros da doutrina, efectivamente, a sujeição à lei é o corolário do Princípio Constitucional estruturante da legalidade, previsto no Ordenamento Angolano (Art.º 6º, da CRA).

Segundo este Princípio, o operador do Direito e da Justiça deve sempre observar a legalidade estrita (Art.º 4º, da Lei n.º 3/10, de 25 de Março, Lei da Probidade Pública), ou seja, os actos de controlo e fiscalização financeira jurisdicional devem estar em conformidade com a Lei.

Tal assim é que são os juízes nos tribunais que têm o dever de fazer justiça, proferindo despachos ou sentenças sobre as matérias pendentes e cumprindo, nos termos da Lei, as decisões dos tribunais superiores, devendo apenas obediência à Constituição e à Lei, *ex vi lege*, Art.º 156º, nº 1, do CPC.

O Princípio da Exclusiva Sujeição à Lei, nos diversos processos de efectivação da responsabilidade financeira, verte-se em dois aspectos:

1 – Exclusiva Sujeição da Lei às Formas Processuais, como vem desenhado nos termos do Art.º 52º da LOPTC, que são os ritos processuais que presidem a tramitação processual Angolana que, em regra, é um processo rígido. Sendo um processo especial, entende por maioria da razão ser quanto à forma um

²¹⁹ Cfr. TRIBUNAL DE CONTAS – *Comemorações dos 150 anos do Tribunal de Contas*, Lisboa, 2000, Pág. 280.

sumário e sumaríssimo, com dois articulados simples: requerimento do MP e a contestação – o que significa que a forma e marcha de acto do processo é, efectivamente, fixada pela Lei;

2 – Exclusiva Sujeição da Lei ao Conteúdo da Decisão (Cfr. Art.º 97º, da LOPTC), entende-se que o Tribunal de Contas deve, em regra, julgar o gestor público ou gestor da coisa pública constituído arguido, conforme e segundo a Lei. O Ministério Público, nos termos do Art.º 87º, da LOPTC, requer ao Tribunal que aprecie os factos e formula o pedido de sanção, ou seja, aplicará a Lei aos factos, do latim *da mihi factum dabo, tibi ius*, Art.º 96º, da LOPTC, tal como vem descrito no processo civil (vide, Art.º 659º, do CPC).

Portanto, o controlo jurisdicional dos dinheiros públicos configura-se na sujeição exclusiva à Lei da corte da magistratura judicial do Tribunal de Contas, naquilo que o Prof. GOMES CANOTILHO designa de reserva de jurisdição²²⁰.

1.5.3. Princípio do Contraditório e Defesa

Historicamente, o célebre DEMÓSTENES, em Atenas, já recomendava aos atenienses o seguinte: “ (...) atendeis com benevolência aos dois antagonistas, senão que deixei a cada um em sua defesa a ordem e disposição, que elegeu e concretizou”²²¹.

Entre nós, o Princípio do Contraditório, no constitucionalismo Angolano, vem desde da Constituição de 1911, pois foi a que consagrou, pela primeira vez, de forma implícita, a garantia de defesa no que é respeitante aos processos de matéria penal.

O princípio do contraditório é, pois, um corolário do Princípio Constitucional dos direitos de liberdades e garantias e do Princípio da Inocência, previsto no n.º 2, do Art.º 67º, da CRA. Neste enunciado normativo o legislador visou prescrever as garantias do contraditório e de defesa, aliás, este princípio decorre já da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, Art.º 11º, da DUDH, para garantir o processo equitativo e justo e para evitar decisões surpresa.

²²⁰ Mais desenvolvimento, Cfr. CANOTILHO, J.J. GOMES – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, 7ª edição, 8ª reimpressão, 2003, Pág. 664 e 665.

²²¹ *Apud*, MENDES, JOÃO DE CASTRO – *Direito Processual Civil*, Vol.I, AAFDL, 2012, Pág. 133 e 134.

Como garantia do contraditório, este Princípio é uma decorrência daquele outro Princípio da Igualdade, estabelecido no Art.º 3º, do CPC. Contudo, este é multifacetado, porque atribui à parte não só o direito ao conhecimento de que contra ele foi proposta uma acção ou requerida uma providência e, portanto, um direito à audição, obviamente, antes de ser tomada qualquer decisão, *ex vi*, Art.º 17º, da LOPTC, mas também tem um direito de conhecer todas condutas assumidas pela contraparte e a tomar posições sobre elas.

No processo das partes, diz-se que todos os interessados devem participar activamente no pleito, para que se tenha uma decisão fundamentada, pelo que as intervenções dos sujeitos no processo devem ser plenas, de modo a permitir uma decisão fundamentada.

Numa primeira observação, encontramos algumas manifestações deste Princípio no Direito Civil – citações, notificações, para posteriormente o citado ou notificado formular a sua resposta de impugnar, na fase dos articulados (Contestação ou Replicar e Treplicar Cfr. Art.º 486º e seguintes, 502º, do CPC), a presença da manifestação deste Princípio ocorre no exercício do direito de recurso²²² (Cfr. Art.º 676º, do CPC e Art.º 100º, da LOPTC).

Contudo, o notificado, ou citado, terá sempre que assumir uma conduta que se filia no ónus jurídico, sob pena de ver as posições no processo em desvantagem. Por conseguinte, ser considerado confessado e daí ser condenado no pedido formulado, mas no processo especial jurisdicional financeiro, o ónus jurídico a não exercido não desencadeia as consequências de confissão, ou seja, a falta de contestação no processo financeiros não dá a confissão dos factos do demandado e, consequentemente, a sua condenação no pedido, *ex vi lege*, Art.º 90º, nº 3, da LOPTC.

Entretanto, como documenta o Prof. JOÃO DE CASTRO MENDES, o Princípio do Contraditório deriva do Princípio da Igualdade das partes no processo, igualdade das armas, de tratamento e de oportunidade de expor as suas razões para convencer o tribunal a decidir o litígio a seu favor. No entanto, deste

²²² O Recurso pode ser definido como meio processual destinado a provocar a reapreciação da sentença, de forma a corrigir certas imperfeições que, pela sua importância, não consentem uma forma de remédio menos solene, Cfr. HENRIQUES, MANUEL DE OLIVEIRA LEAL, *Recursos Em Processo Civil*, Almedina, 1984, Pág. 17.

Princípio, de algum modo resulta, necessariamente, a imparcialidade do órgão incumbido de compor o litígio. Porquanto que esta dialéctica está na recíproca fiscalização da verdade e da justiça²²³.

O direito de ser ouvido, de contradizer o que está articulado e formulado pelo requerente do processo, a outra parte tem o direito de ser dado conhecimento do que perante o tribunal foi dito, e dar-lhe a oportunidade para preparar a sua defesa para contradizer, ou não, regra geral, no Processo Civil, nos termos do Art.º 3º, n.º 1, *in fine*, e n.º 2, 194º, e seguintes, 228º, 486º e 517º, do CPC) no Processo Efectivação de Responsabilidade Financeira (vide Art.º 17º, n.º 1, 56º e 57º, 89º e 90º e seguintes, da LOPTC), bem como Contencioso Administrativo e Processo Tributário (vide, Art.º 47º, CPA, Art.º 93º, 94º, do CGT) e Processo Penal (Cfr. Art.º 63º. da CRA e 398º, do CPP), como facilmente se compreende, visam efectivamente garantir a defesa dos interesses do suposto sujeito que está em crise com a Lei até o caso transitar em julgado.

Portanto, o direito à defesa é uma garantia constitucional a ser observada pelo Tribunal de Contas, para fazer *jus* ao Princípio do Contraditório, isto é, do “Gestor”, constituído arguido no processo de efectivação de responsabilidade financeira, de poder defender-se por si ou através do seu mandatário judicial (Advogado), nos termos do Art.º 67º, da CRA, e do n.º 2, do Art.º 17º e 90º, da LOPTC.

Contudo, o Princípio do Contraditório e de Defesa encerra excepções, o que significa dizer, pelo menos no processo comum, que esta excepção decorre do Princípio da Legalidade, como orienta a Lei Substantiva Civil sobre as excepções (Art.º 11º, do C.C.), podendo ser afastado por um imperativo legal, e não de livre arbítrio das partes, assim indicando o Art.º 3º, n.º 2, do CPC.

Em última análise, no controlo jurisdicional dos dinheiros públicos em Angola está formalmente assegurado um dos direitos fundamentais de liberdade e garantias, através do Princípio do Contraditório e da defesa dos visados, nos termos da Constituição e da Lei.

²²³ Cfr. MENDES, JOÃO DE CASTRO – *Direito Processual Civil*, Vol.I, AAFDL 2012, Pág. 132., no mesmo sentido como está recortado no Art.º 95º, da LOPTC.

1.5.4. Os Princípios da Fundamentação, da Obrigatoriedade e da Prevalência das suas Decisões

O Princípio da Fundamentação das Decisões, bem como a Obrigatoriedade e Prevalência das suas decisões, encontra recortados no Direito Civil e Direito Administrativo adjectivo, por via disso, é requerido ao juiz a obrigatoriedade de fundamentar com exactidão material e legal as suas decisões que constituem os comandos judiciais²²⁴, no exercício da função jurisdicional, emanadas nos argumentos de facto e de Direito, como nos reporta subsidiariamente o Art.º 668º, do CPC.

A fundamentação das decisões representa o predomínio de uma exigência constitucional, prevista no Art.º 177º, da CRA, que postula os seguintes termos:

a) Dever de fundamentação das suas decisões, ou seja, obrigatoriedade do juiz de argumentar como última palavra, como vem descrito no Art.º 97º, LOPTC;

b) Obrigatoriedade de cumprimento das suas decisões, isto é, as decisões do Tribunal de Contas, quando julgam os processos de prestação de contas, é de cumprimento obrigatório tanto pelas entidades públicas ou privadas (Art.º 177º, nº 2, da CRA, e Art.º 33º, nº 1; 97º e 98º, da LOPTC);

c) Prevalência das suas decisões, no sentido em que nas decisões do Tribunal de Contas, o juiz providencia, mesmo oficiosamente, pelo suprimimento da falta de pressupostos processuais susceptíveis de sanção, determinando a realização dos actos necessários para que o processo de fiscalização e controlo alcance aquela justiça de mérito (Cfr. Art.º 266º, da CPC). Além de ser de cumprimento obrigatório, prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades (Art.º 177º, nº 2, *in fine* da CRA).

²²⁴ Diz-nos o Prof. JOSÉ ABERTO DOS REIS, que a decisão judicial é, pois, “um comando”, sendo “declarativo, condenatório ou constitutivo, assim (...), produz o efeito correspondente”, consistindo o seu “grau máximo”, isto é, “a qualidade mais forte (...), na formação do caso julgado”, que “imprime aos efeitos da sentença a característica da imutabilidade”, Código do Processo Civil Anotado, Vol. V, Pág. 2 – *apud*, LEAL-HENRIQUES, MANUEL – *Recursos Em Processo Civil*, Rei dos Livros Editora, 2ª edição, Lisboa, 1992, Pág. 20.

1.5.5. O Princípio da Publicidade

O Princípio da Publicidade identifica-se com a publicidade de todos os actos praticados pelo Tribunal de Contas, como corolário do Princípio da Transparência.

A publicidade está subjacente aos Princípios dos Direitos Fundamentais do Estado de Direito, como meio de combater o arbítrio e assegurar a verdade e a justiça das decisões judiciais a serem proferidas pelo Tribunal de Contas.

Desde logo, constitui uma importante garantia numa dupla dimensão: em relação ao Ministério Público (instância da acusação), que representa o Estado, e o gestor (arguido representado pelas instâncias da defesa), assegura a possibilidade de controlo popular sobre as decisões que afectam directamente; já na outra dimensão, a publicidade combate a desconfiança na administração pública, através da opinião pública, como é evidente.

Para obviar os actos do controlo jurisdicional dos dinheiros públicos, exige-se a publicação na 1.^a Série do Diário da República, das decisões do Tribunal de Contas que versem sobre: Acórdãos de Fixação de Jurisprudência e outras decisões que a Lei determinar, nos termos do Art.º 69º, n.º 1, da LOPTC; e, por conseguinte, são publicados na 2.^a Série do Diário da República os actos referentes a Pareceres da Conta Geral do Estado, síntese dos relatórios anuais de actividades, instruções e Acórdãos que o Tribunal de Contas entender publicar (Art.º 69º, n.º 2, da LOPTC).

1.5.6. O Princípio de Cooperação e do Direito à Coadjuvação das outras Autoridades

O Tribunal de Contas, nas suas atribuições legais de fiscalização, realiza o controlo dos dinheiros públicos com predomínio da fiscalização de execução orçamental; emissão de pareceres sobre a Conta Geral do Estado; verificação das contas de todas as entidades sujeitas por lei à prestação de contas ao Tribunal de Contas, de realização de outras auditorias, inquéritos, actualmente em Portugal à luz da nova lei enquadramento orçamental, o Tribunal de contas além de verificação das contas de todas entidades sob a sua jurisdição, uma inovação a considerar é de certificação das contas do Estado pelo Tribunal de Contas(Lei nº151/2015, de 11 de Setembro).

Pelo que, para realizar esta actividade complexa de controlo de legalidade administrativa e financeira, boa governação e gestão financeira vertida, de algum modo nos três E.E.E, conta com a coadjuvação pelas entidades externas independentes, sejam elas públicas ou privadas, sempre que são requeridas para fins de fiscalização transparente, *ex vi lege*, Art.º 18º e 19º, da LOPTC, Art.º 266º e 519º, do CPC.

Podemos, deste modo, concluir que o controlo jurisdicional se centra no Tribunal de Contas como órgão supremo essencial de controlo de dinheiros públicos, no âmbito da separação de poderes, evidentemente como instituição judicial, lhe outorgando um estatuto orgânico de tribunal colectivo com poderes e funções jurisdicionais (a par de outras não jurisdicionais em todos os casos), no exercício dos poderes jurisdicionais e não jurisdicionais.

Portanto, podem cooperar com outras entidades mais ou menos e, frequentemente, com a Assembleia Nacional.

1.6. INDEPENDÊNCIA E TRANSPARÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

1.6.1. Será que o Tribunal de Contas de Angola é Independente e Transparente?

A independência e a transparência são ingredientes a destacar em qualquer Tribunal num Estado de Direito e, por conseguinte, é uma exigência que decorre da concretização do Princípio estruturante da Separação de Poderes estabelecida entre o Poder Executivo e Legislativo.

Entretanto, anote-se que a independência e a transparência da actividade judicial são pressupostos de qualquer Estado que se quer Democrático de Direito, pois que a tomada de decisão judicial deve ser autónoma, sem que o terceiro se imiscua com opiniões ou pareceres, escritos ou verbais, directa ou por interposta pessoa, sendo este um dos mais imediatos corolários do Princípio da Independência e da Transparência dos Juízes.

Um dos problemas anuncia-se: quais os pressupostos que subjazem à independência de um Tribunal de Contas?

Ora bem, na complexidade de realização de Justiça Humana, centrada no conjunto de instituições hierarquizadas, que são os tribunais que administram a justiça em nome do povo, é discutível, e a resposta pode ser fácil e serena, se for de acordo com a nomenclatura de organização de cada Estado.

Anote-se que a administração da justiça não é possível sem um sistema judicial independente e imparcial, porém, a independência e a imparcialidade do Tribunal de Contas vai constituir um requisito do processo de controlo e fiscalização justo. Todavia, esta justeza processual funda-se nas garantias materiais do Tribunal²²⁵ e nas garantias pessoais dos Magistrados²²⁶.

Entende-se, regra geral, que a realização da Justiça é feita pelos operadores ou profissionais de Direito que são os Juízes, daí que a independência que se quer realçar é exactamente as garantias dos Magistrados.

De qualquer modo, essas garantias que caracterizam a independência dos magistrados são asseguradas em virtude das necessidades especiais das funções que ocupam, para cumprir aquele desiderato de modo legal e justo²²⁷.

Sendo assim, as garantias que asseguram a independência/autonomia do Tribunal, numa primeira aproximação, prendem-se com os seguintes três traços característicos que não são únicos, mas constituem o núcleo duro indissociável da liberdade do Tribunal de Contas, por serem essenciais para cumprir aquele desiderato e previstos no Art.º 179º, da CRA e Art.º 3º, da LOPTC, designadamente:

- 1 – Independência;
- 2 – Irresponsabilidade;
- 3 – Inamovibilidade.

Assim sendo, é certo que a independência se situa nas prerrogativas que os juízes do Tribunal de Contas gozam perante a sociedade Angolana (Art.º 3º, da LOPTC e Art.º 179º nº 1, da CRA).

Esta garantia vinca-se no Princípio da Legalidade dos seus actos e no poder discricionário, ou seja, nos juízes do Tribunal de Contas que, em última análise,

²²⁵ Estas garantias dizem respeito à liberdade do Tribunal perante as instruções ou quaisquer intromissões de outro órgão de soberania ou do Estado.

²²⁶ São chamadas garantias internas que protegem em concreto o juiz, postuladas na sua origem, educação, ou processo de socialização, entre outras.

²²⁷ Cfr. Ob. Cit., Pág. 248.

“são independentes no exercício das suas funções específicas e, apenas, devem a obediência à Constituição e à sua consciência”²²⁸.

Já a garantia da irresponsabilidade, consiste na inimputabilidade dos juízes perante as suas decisões, ou seja, as suas decisões são soberanas, por conseguinte, são de cumprimento obrigatório (Art.º 179º, nº 3, da CRA e Art.º 3º, da LOPTC), salvo as excepções previstas na Lei ou na eventual inconformação da decisão poder ser sindicada através de recurso (Art.º 100º, da LOPTC)²²⁹. O que significa dizer que as decisões do Tribunal de Contas são controladas pela via de recurso e pelo respeito das decisões das instâncias superiores.

Por seu turno, a inamovibilidade consiste na imobildade dos juízes do Tribunal de Contas, garantia que impossibilita a transferência, promoção, suspensão, reforma ou demissão, salvos nos termos de imperiosa necessidade, violação grave da Constituição e do Estatuto dos Magistrado Judiciais (Art.º 179º, nº 2, da CRA).

Note-se que, além deste núcleo vital que caracteriza a independência do Tribunal de Contas, a que acabámos de dar alguma atenção privilegiada, sobejamente avultam os outros traços característicos associados à independência que estão referenciados na Constituição, nomeadamente: as imunidades, o Princípio da Dedicção Exclusiva, Isenção Partidária, Proibição de Auto-Tutela de Direitos (direito à greve)²³⁰.

A nossa preocupação neste trabalho vai mais longe, além do exame que estamos a trilhar, atento a textura do convívio humano, pelo que é evidente saber, com alguma precisão, se o que é transparente são as instituições, as leis e as regras de fiscalização ou, simplesmente, as entidades fiscalizadas exercem as funções neste sentido, ou se os fiscalizadores não oferecem imagem de transparência ou, quanto muito, a nomenclatura da estrutura da própria sociedade não é transparente, parecendo ser colossal pensar numa transparência institucional ou colectiva sem a individual. Contudo, podemos concluir que reside no âmago das

²²⁸ No mesmo sentido Cfr. MENDES, JOÃO DE CASTRO – Pág. 250.

²²⁹ O significa o conteúdo da decisão, ainda que porventura ilegal e prejudicial aos interessados da parte, não permite, em princípio, a responsabilização do juiz, Cfr. *Ibidem.*, Pág. 251.

²³⁰ Cfr. Art.º 179º, nº 4,5,6 e 7, da CRA, no mesmo sentido Cfr. CHUMBINHO, JOÃO – *A Constituição e a Independência dos Tribunais*, Quid Juris, 2007, Pág.71 e 72.

virtudes da socialização da transparência, portanto, em última análise, a nosso ver, a transparência é parte da cultura e uma virtude dos homens civilizados

A par disso, o Tribunal de Contas, como instituição de Justiça, goza de autonomia administrativa e financeira, como orienta o legislador constitucional (Art.º 178º, da CRA), podendo premiar e projectar o seu próprio orçamento, geri-lo e fiscalizar de acordo com os padrões das regras da execução orçamental assentes (vide, Art.º 34º, e seguintes, da LOPTC).

Por seu turno, o Tribunal de Contas possui uma organização e funcionamento interno, bem como tem um aparato de órgãos administrativos e de apoio técnico internos e, podendo, se necessário for, socorrer-se dos serviços externos através do contrato de *Outsourcing*, no âmbito da contratação pública (Art.º 39º e 40º e seguintes, da LOPTC)²³¹.

Examinados estes pressupostos de independência e, de algum modo, de transparência, podemos dizer que não se esgotam neste enunciado, restando saber como os magistrados são providos, a composição dos juízes, quórum, avaliação e jurisdição.

Assim, vamos passar em seguida a avaliar este pano temático.

1.6.2. Provedimento

Os Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas são providos por nomeação precedida de um concurso curricular (Art.º 21º e 22º, da LOPTC), cujos requisitos necessários para a designação e de nomeação pode ser percebido como excepcional em relação à jurisdição comum, atendo que o Tribunal de Contas é um tribunal especial em função da matéria.

Neste sentido, curiosamente poderão ingressar nesta Magistratura os Licenciados em outras áreas distintas da formação do curso de Direito,

²³¹ Muitos serviços públicos recorrem hoje à aquisição no exterior, do desenvolvimento, da implementação, da manutenção e até da gestão dos seus sistemas de informação, Cfr. AAVV, PEREIRA, MANUEL H. DE FREITAS – *Tribunal de Contas*, Revista nº 43, Janeiro de 2005 – Sistema de Informação e Controlo Externo das Finanças Públicas, Pág. 37.

designadamente: Economia, Finanças, Gestão e, de algum modo, outras áreas similares²³².

Todavia, orienta e prescreve o legislador, no Art.º 23º, da LOPTC, que os Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas são nomeados e tomam posse perante o Presidente da República por um mandato de sete anos não renovável.

Portanto, também são nomeados, pelo Presidente da República, o Juiz Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal de Contas, nos termos do Art.º 20º, da LOPTC, para um mandato por um período único de sete anos e tomam posse perante o Presidente da República, nos termos exposto no Art.º 119º, alínea g), da CRA e Art.º 20º, da LOPTC.

1.6.3. A Composição

O Tribunal de Contas é composto por nove Juízes Conselheiros²³³, incluindo o Presidente e o Vice-Presidente, podendo funcionar excepcionalmente no mínimo com cinco juízes.²³⁴

E, por conseguinte, na sua estrutura de funcionamento, dispõe de duas Câmaras, sendo a 1ª para a fiscalização prévia, e a 2ª para a fiscalização sucessiva²³⁵.

O Tribunal de Contas funciona em plenário²³⁶, em sessões das câmaras, em sessões diárias de visto, por uma questão que nós consideramos de incompletude da concretização material daquele comando legal, prevê o funcionamento das sessões das Secções Regionais e Provinciais²³⁷, supostamente possam vir a funcionar nas sedes das capitais regionais conforme as divisões da geografia da jurisdição comum²³⁸.

²³² O legislador, ao referir as áreas similares, estaria supostamente a aludir aos cursos de Economia, nas suas várias vertentes, como v.g. fiscalidade, contabilidade (o nosso realce).

²³³ Este número ímpar é uma exigência da composição dos órgãos colegiais.

²³⁴ Cfr. Art.º 4º, da LOPTC.

²³⁵ Cfr. Art.º 13º e 14º, da LOPTC.

²³⁶ Cfr. Art.º 12º, da LOPTC.

²³⁷ Cfr. Art.º 15º, da LOPTC.

²³⁸ Cfr. Lei n.º 2/15, de 2 de Fevereiro, Lei sobre a Organização dos Tribunais Comuns, publicado no Diário da República, 1ª série, n.º 17.

O Plenário do Tribunal só pode funcionar em sessão se estiverem reunidos, pelo menos, cinco dos seus juízes conselheiros e estando presentes, entre os cinco, o Presidente ou, por delegação, o Vice-Presidente.

1.6.4. Estatutos e Mandatos dos Juízes

Para todos os efeitos, os magistrados do Tribunal de Contas, como órgão superior de fiscalização das Finanças Públicas, do ponto de vista dos seus estatutos, são equiparados aos de Juízes Conselheiros, ou seja, são iguais aos dos Magistrados do Tribunal Supremo, aplicando-lhes todas as prerrogativas que não sejam incompatíveis com a natureza do Tribunal ou o previsto nos Estatutos dos Magistrados Judiciais, nos termos do Art.º 24º, da LOPTC.

Relativamente ao mandato dos juízes do Tribunal de Contas, os Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas são providos por nomeação, precedida de um concurso curricular (Art.º 21º e 22º, da LOPTC), cujos requisitos necessários para designação e de nomeação pode ser entendido como excepcional em relação à da jurisdição comum, Art.º 23º, da LOPTC, e, por conseguinte, eles são nomeados e tomam posse perante o Presidente da República por de mandato de sete anos não renovável.

Entretanto, também são nomeados pelo Presidente da República, o Juiz-Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal de Contas, nos termos do Art.º 20º, da LOPTC, para um mandato por um período único de sete anos e tomam posse perante o Presidente da República, nos termos previstos pelo legislador, no Art.º 119º alínea g) da CRA e Art.º 20º, da LOPTC.

Nesta abordagem, podem-se tirar algumas conclusões críticas que, desde logo, em *prima facie*, na nossa opinião, relativamente à forma de provimento por via de nomeação pelo Presidente da República, belisca o Princípio da Imparcialidade e da Legitimidade Democrática.

Sendo o Presidente da República um órgão de soberania unipessoal, investido de poderes discricionários selectivos de *homo economicus* ou *homo*

*financio*²³⁹, de acordo com a sua personalidade voltada para a tradição africana tribal, clânica e familiar, na política, religião, formação académica e social que, no nosso entender, passa a influenciar subjectivamente o processo no provimento de qualquer nomeado e independência no exercício da função e não da função.

Por outro lado, relativamente à legitimidade democrática, apesar de as decisões do Presidente da República serem soberanas, por ser o Presidente da República de todos os Angolanos, nem todos os contribuintes se podem rever nele, daí que, de certa forma, supostamente as suas decisões, quanto a esta matéria, possam ser inquinadas por falta de representatividade, pois o órgão com maior representatividade, na nossa opinião, é a Assembleia Nacional. Ainda assim, durante o cruzamento da vigência do mandato pode favorecer e obedecer às instruções do Chefe do Estado e da Assembleia Nacional, durante pelo menos os cinco anos da vigência do mandato do Presidente da República e da legislatura da Assembleia Nacional do Partido e do seu cabeça de lista que venceu o acto eleitoral.

Como é óbvio, esta relação pode ser considerada geneticamente intrínseca e baseada, subjectivamente, numa relação de subordinação vincada naturalmente no temor referencial, por causa deste acto de nomeação²⁴⁰.

Entretanto, se eventualmente as eleições forem vencidas por outro partido político, aí sim, nos termos de coabitação das entidades de soberania por imposição legal, na nossa opinião, a balança fica equilibrada, havendo, pois, um verdadeiro controlo e fiscalização coberto de lisura e imparcialidade por parte do Tribunal de Contas.

Defendemos que, a este propósito, parece ser efectivamente democrático o acto de provimento tripartir as competências entre as três cortes de órgãos de soberania (Assembleia Nacional, Presidente da República e Conselho Superior da Magistratura – em representação dos Tribunais).

Assim sendo, segundo o nosso propósito, neste trabalho de tese caberia:

²³⁹ Cfr. LOBÃO, JÚLIO – *Finanças Comportamentais, Quando a Economia Encontra a Psicologia*, Editora, 2012, Pág. 11.

²⁴⁰ Estará aqui aberta uma possibilidade de clientelismo ou favorecimento ao líder do partido que ganhou as eleições de acordo o sistema eleitoral vigente em Angola.

1 – Ao Conselho Superior da Magistratura a competência de pré-seleccionar os candidatos, de acordo os mecanismos estabelecidos, ou seja, os requisitos prescritos no Art.º 23º, da LOPTC;

2 – À Assembleia Nacional a competência de sufragar/sancionar, positiva ou negativamente, a lista dos candidatos, tudo isso para conferir a legitimidade democrática dos contribuintes aí representados neste órgão de soberania;

3 – Finalmente, ao Presidente da República fazer a nomeação e conferir a posse.

Uma nota positiva que perfilhamos tem que ver relativamente com o facto de não haver coincidência dos mandatos do Juiz-Presidente e Vice-Presidente com mandato do Presidente da República e da Assembleia Nacional para cunhar os Princípios da Transparência e da Imparcialidade, como vem demonstrado no Art.º 143º, nº 2, *in fine*; Art.º 113º, nº 1, todos da CRA e Art.º 20º, da LOPTC.

1.6.5. Serviços de Apoio Técnico

Para sustentar a independência do Tribunal no desempenho das suas funções e dotado de autonomia administrativa e financeira, por via disso, dispõe dos serviços de apoio técnico (Cfr. Art.º 39º, da LOPTC).

Estes Serviços de Apoio Técnico do Tribunal de Contas constituem o núcleo de um corpo especial de fiscalização e controlo integrado por carreiras altamente qualificadas, com um estatuto remuneratório compatível com a natureza das funções exercidas e a composição de unidades de apoio técnico, que estão organizadas segundo as competências de cada secção, em conformidade com o regime jurídico aprovado internamente (Cfr. Art.º 39º e seguintes, da LOPTC).

Os Serviços de Apoio Técnico são formados pelo Gabinete do Presidente e Vice-Presidente (Cfr. Art.º. 40º, da LOPTC) e a Direcção-Geral, de acordo com o seu organigrama, e dividem-se em duas grandes áreas, designadamente:

a) A área de apoio instrumental, que compreende a Direcção dos Serviços Técnicos (Cfr. Art.º 41º, LOPTC);

b) A área de apoio técnico-operativo, que compreende a Direcção dos Serviços Administrativos, (Cfr. Art.º 42º, da LOPTC).

A área de apoio instrumental abrange os serviços de natureza adjectiva, que compreende as seguintes estruturas (Cfr. Art.º 41º, nº 2, da LOPTC): Contadoria Geral e a 1ª; 2ª; 3ª; 4ª e 5ª Divisão.

A área de apoio técnico-operativo, funcionalmente, executa funções de natureza administrativa que asseguram a gestão financeira, dos recursos humanos e patrimonial do Tribunal de Contas, que se organiza em divisões e secções (vide Art.º 42º, nº 3, da LOPTC).

O Tribunal de Contas, para o exercício das suas funções, tem a sua sede em Luanda e dispõe de um total de nove Magistrados, incluindo o Conselheiro Juiz Presidente e Vice- Presidente e os seus Serviços de Apoio Técnico, composto por um número de duzentos e vinte um funcionários, definidos no seu quadro orgânico²⁴¹.

Não se pode falar de independência do Tribunal de Contas sem autonomia financeira, pelo que, relativamente a este propósito, se sublinha que o financiamento do Tribunal de Contas é assegurado através da consignação de receitas vertidas na dupla cabimentação: a primeira cabimentação orçamental – as verbas do Orçamento Geral do Estado (Cfr. Art.º 34º e seguintes, da LOPTC) –, e a segunda cabimentação – as verbas do seu Cofre Privativo (Cfr. Art.º 38º, da LOPTC).

Portanto, o Tribunal de Contas goza de autonomia financeira e o seu orçamento é gerido por um órgão colegial constituído e presidido pelo Presidente do Tribunal de Contas (Cfr. Art.º 37º, nº 1, da LOPTC). Contudo, os Serviços de Apoio Técnico constituem, logicamente, o corolário da sua independência e com a subordinação ao seu auto-governo, que lhe confere a autonomia administrativa e financeira.

Deste modo, podemos que o Tribunal de Contas é um órgão de soberania formalmente independente, caracterizado essencialmente pelos traços de auto-governo da sua magistratura, assinaladas pela inamovibilidade e irresponsabilidade dos juizes, de um lado, e, por outro, não estão sujeitos a quaisquer ordens ou instruções do Governo ou do poder Legislativo, salvo o dever de respeito, ou seja, de acatar as decisões proferidas nos processos de recurso das

²⁴¹ Cfr. Art.º 44º, da LOPTC, mapa em anexo, sob o n.º1, da referida lei.

instâncias superiores. A sua evolução da independência material vai caminhando com as instituições democráticas, o nível cultural e civilizacional da sociedade angolana e o contexto das instituições de controlo financeiro da comunidade internacional.

1.7. PODERES DE CONTROLO E FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Dizia o Prof. MARCELLO CAETANO que “Os Tribunais de Contas nasceram em todos os países como órgãos colaboradores dos poderes do Estado na fiscalização da gestão dos dinheiros públicos”²⁴².

Daí, depois de saber a independência do Tribunal de Contas, vamos analisar se este tem ou não poderes necessários de controlo e fiscalização dos dinheiros públicos.

Todavia, no nosso entender, para que haja controlo e fiscalização tem que, em primeiro lugar, estar associada a jurisdição, atribuições e competência que vamos a seguir talhar para compreender o assunto.

1.7.1. Jurisdição

O Tribunal de Contas, como é sabido, é o órgão de soberania incumbido do controlo externo das finanças públicas, nos domínios da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, por um lado, e, por outro, da avaliação da gestão financeira, da efectivação de responsabilidades por infracções financeiras das entidades sob a sua jurisdição²⁴³.

A jurisdição que se examina aqui não se confunde com a competência, apesar de haver uma macro-aproximação dos conceitos, ou seja, estarem intimamente ligados, pois, em caso de necessidade, poder-se-ia amparar o conceito de competência para superar a ténue delimitação, convocando alguma doutrina avisada que cunhou este conceito de jurisdição.

²⁴² Cfr. CAETANO, MARCELLO – *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Almedina, 2ª Reimpressão Portuguesa, 2003, Pág. 400.

²⁴³ Assim, fala-se da jurisdição dos tribunais Angolanos, Portugueses, Moçambicanos, Namibianos, Brasileiros, mais desenvolvimento, vide Prof. BAPTISTA, JOSÉ JOÃO – *Curso de Direito Processual Civil-I*, Pág. 72. No mesmo sentido, apud, TAVARES, JOSÉ F.F. – *Visto do Tribunal de Contas*, Pág. 41, AAVV, VARELA, ANTUNES – *Manual de Processo Civil*, 2ª edição, Coimbra, 1985, Pág. 196 e 197.

Assim, para GIUREPPE CHIOVENDA, a função jurisdicional é aquela que tem por escopo a actuação da vontade concreta da Lei por meio da substituição pela actividade de órgãos públicos, da actividade de particulares²⁴⁴.

Já JOSE F. FARINHA TAVARES entende que, em relação à jurisdição do Tribunal de Contas, “pode dizer-se o seu campo de actuação constitucionalmente e legalmente definido quando ao território, à matéria, ao tempo e ao universo subjectivo”²⁴⁵.

Por seu turno, GUILHERME D’OLIVEIRA MARTINS define a jurisdição “como o poder complexo de julgar as contas e demandar judicialmente os respectivos responsáveis”²⁴⁶.

Feitos os excursos do ponto de vista dos doutrinadores, entende-se que “a jurisdição é o conjunto de poderes legais de fiscalizar e julgar as contas do Estado e outras entidades que a Lei determinar e demandar judicialmente os seus responsáveis”²⁴⁷.

O Tribunal de Contas tem a jurisdição em todo o território nacional e no estrangeiro, no âmbito de toda a Ordem Jurídica Angolana e, por conseguinte, estão sujeitas à jurisdição e ao controlo financeiro do Tribunal de Contas, nos termos autorizado pelo Art.º 2º, da LOPTC, as seguintes entidades: os órgãos de soberania do Estado e seus serviços; os Governos Provinciais, as Administrações Municipais e demais órgãos da Administração Local do Estado, incluindo os fundos autónomos; os Institutos Públicos; as futuras Autarquias Locais e suas Associações e os seus Serviços; o Sector Empresarial Público; as Associações Públicas e Privadas que sejam financiadas maioritariamente por entidades públicas sujeitas ao seu controlo de gestão; e as entidades dos Sectores Cooperativo e Privado (no âmbito da delimitação de sectores)²⁴⁸, que aplicam os montantes obtidos do sector público ou com intervenção deste.

²⁴⁴ Apud, AAVV, GUERRA, EVANDRO MARTINS – *Revista Controle*, Vol. X- nº 2013, Pág. 68.

²⁴⁵ Cfr. TAVARES, JOSE F.F. – *O Visto do Tribunal de Contas*, Pág. 41, sustenta ainda que “não estamos a referir-nos à jurisdição no sentido de função jurisdicional. Com efeito, o conceito de jurisdição é mais amplo de que o de função jurisdicional (...)”.

²⁴⁶ Cfr. AAVV, MARTINS, GUILHERME D’OLIVEIRA – *Responsabilidade Financeira do Gestor da Coisa Pública*, Estudo em Homenagem ao Professor Doutor PAULO DE PITTA E CUNHA, Vol. II, Economia, Finanças Públicas, 2010, Pág. 244.

²⁴⁷ (Nosso).

²⁴⁸ Cfr. Art.º 92º, da CRA.

Pois bem, esta jurisdição acima elencada pode ser destrinchada e arrumada à luz dos critérios assentes no âmbito territorial, subjectivo e material do controlo das finanças públicas em Angola, designadamente:

a) No âmbito do território, o Tribunal de Contas exerce a jurisdição do controlo financeiro de toda a Ordem Jurídica Angolana, que abrange o território nacional conforme a divisão política administrativa²⁴⁹, e as missões diplomáticas e consulares Angolanas no estrangeiro (Art.º 2º, nº 1, da LPOTC), para o exercício cabal, podendo o Tribunal abrir representações de secções regionais e provinciais (Art.º 15º, da LOPTC);

b) No âmbito subjectivo, o controlo financeiro abrange as entidades afiuradas nos órgãos de soberania e os seus serviços (Art.º 2º, nº 2, da alínea a), da LOPTC), e abarca ainda os órgãos da Administração Pública Central repartidas em departamentos ministeriais e órgãos da Administração Local do Estado (v.g. Governos Provinciais, as Administrações Municipais, distritos urbanos (Cfr. Art.º 2º, nº 2, alínea b) da LOPTC) e o Sector Empresarial Público que integra três categorias, designadamente:

1 – Sector empresarial de âmbito nacional que comporta a seguinte nomenclatura nos termos do Art.º 2º, da LSEP, n.º 11/13, de 3 de Setembro, as seguintes empresas:

1.1 – Empresas Públicas;

1.2 – Empresas com Domínio Público;

1.3 – Participações Públicas Minoritárias.

Nesta classificação, podemos fazer menção às empresas (E.P), como a SONANGOL, TAAG, EDIAMA, ENANA, ENSA; empresas com domínio público, (E.D.P) BCI, BPC; e empresas públicas minoritárias (antigas empresas mistas – UEM), Paviterra, etc.

2 – Sector empresarial Regional, onde estão agrupadas algumas empresas públicas regionais, (v.g. Caminhos de Ferro de Luanda, Caminhos de Ferro de Benguela e Caminhos de Ferro de Moçâmedes);

²⁴⁹ A divisão política administrativa é definida nos termos do Art.º 5º, da CRA, que corresponde à administração financeira territorial interna.

3 – Sector Empresarial Local, que integra as empresas provinciais e, de algum modo, municipais (v.g. Porto de Cabinda, Luanda, Lobito, Namibe, EMUTRAC (E.P.) – Lubango).²⁵⁰

c) No âmbito material, o Tribunal de Contas exerce a sua jurisdição sobre o Orçamento Geral do Estado, ilustrado na generalidade das receitas (v.g. receitas ordinárias do Tesouro ou de Autarquia, receitas próprias do Estado, receitas de doações, receitas de financiamento, bem como receitas consignadas, Art.º 1º, da LQOGE) e despesas públicas do Estado (Art.º 12º e seguintes, da LQOGE), nos termos do Art.º 104º, da CRA e 63º, da LQOGE, bem como o controlo financeiro da Dívida Pública do Estado (Art.º 23º, da Dívida Pública, Lei n.º 1/14, de 6 de Fevereiro)²⁵¹.

Podemos, portanto, concluir que o Tribunal de Contas desempenha uma jurisdição territorial, subjectiva e material de controlo e fiscalização dos dinheiros públicos definidos pela Constituição através do julgamento das contas do Estado e outras entidades que a Lei determinar.

1.7.2. Atribuições e Competências

O Tribunal de Contas é o órgão de soberania incumbido do controlo externo das finanças públicas, nos domínios da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, da avaliação da gestão financeira e da efectivação de responsabilidades por infracções financeiras. Todavia, como já dissemos, este tribunal exerce a jurisdição em todo o território nacional e no estrangeiro, no âmbito de toda a Ordem Jurídica Angolana. Por conseguinte, essa jurisdição, que consiste no poder de julgar, encontra-se, de algum modo, dividida por todos tribunais do Sistema Judicial Angolano²⁵². Porém, cada Tribunal só possui uma fracção ou parcela desta jurisdição, ou seja, o poder jurisdicional que é nutrido pelo critério ou Princípio da Especialidade.

²⁵⁰ Mais desenvolvimento vide, SANTOS J. ALBANO – *Finanças Públicas*, Ina editora, Oeiras, 2010, Pág. 32 e 33.

²⁵¹ Lei n.º 1/14, de 6 de Fevereiro – Lei do Regime Jurídico de Emissão e Gestão da Dívida Pública Directa e Indirecta do Estado.

²⁵² Cfr. Art. 176º, da CRA, e no mesmo sentido no sistema jurisdicional comum vide a Lei nº 2/15, de 2 de Fevereiro, Lei Orgânica sobre Organização e o Funcionamento dos Tribunais de Jurisdição Comuns.

Contudo, cada uma dessas parcelas de poder de julgar, atribuída ao tribunal, dir-se-á de competência do Tribunal em função da matéria, território e valor de acordo com os recortes da Lei do Processo Civil (Art.º 66º, do CPC).

Aliás, como defende JOSÉ FARINHA TAVARE, “a competência é um conjunto de poderes funcionais (jurisdicionais, não jurisdicionais, de fiscalização prévia e/ou sucessiva, de um controlo da legalidade, conferida pela Constituição e pela Lei ao Tribunal de Contas para serem exercidos, nos termos da Lei, dentro das linhas do seu campo de actuação, ou seja, no âmbito da sua jurisdição”²⁵³. Nestes termos, podemos aferir que “a competência consiste no poder de um Tribunal de julgar uma determinada causa dentro dos limites estabelecido por Lei”²⁵⁴.

Sendo assim, em verdade, ao Tribunal de Contas compete, em especial, exercer a competência material na Ordem Jurídica Angolana, nos alinhados termos do dispositivo normativo do Art.º 6º, da LOPTC, nomeadamente:

- a) Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado;
- b) Julgar as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitas à sua jurisdição;
- c) Fiscalizar preventivamente a legalidade dos actos e contratos geradores de despesas ou que representem responsabilidade financeira das entidades que se encontram sob a sua jurisdição;
- d) Realizar, por iniciativa própria ou da Assembleia Nacional, inquéritos e auditorias de natureza contabilística, financeira ou patrimonial nas entidades sujeitas à sua jurisdição;
- e) Exercer outras funções que a Lei lhe determinar;
- f) Assegurar a fiscalização da aplicação de recursos financeiros doados ao Estado, por entidades nacionais e internacionais.
- g) Entretanto, o Tribunal de Contas ainda exerce a competência material complementar, nos termos do Art.º 7º, da LOPTC, designadamente:
 - Aprovar os regulamentos internos que se revelem necessários ao seu funcionamento;

²⁵³ Ob. Cit. Pág.41.

²⁵⁴ Itálico é nosso.

- Emitir as instruções relativas ao modo como as contas devem ser prestadas e os processos submetidos à sua apreciação;
- Decidir sobre a responsabilidade financeira em que os infractores incorram, relevando-a ou graduando-a, nos termos da Lei;
- Propor as medidas legislativas julgadas necessárias para o desempenho das suas atribuições.

Entretanto, entende-se, por maioria da razão, que a principal missão do Tribunal de Contas consiste, efectivamente, na actividade de fiscalização da legalidade financeira do Estado e demais instituições públicas e privadas definidas pela CRA.

O Tribunal de Contas no exercício das suas funções esta investido de poderes, designadamente:

- a) Em sede de fiscalização previa – toma decisões e acórdão;
- b) Em sede de fiscalização concomitante – produz relatórios e realiza auditorias;
- c) Em sede de fiscalização sucessiva – da pareceres a Conta geral do Estado, verificação da conta e produz relatórios;
- d) Em sede de efectivação da responsabilidade financeira - profere acórdãos, e sentenças

Conclui-se, assim, que a competência do Tribunal de Contas é um conjunto de poderes funcionais de natureza jurisdicional e não-jurisdicionais que se prende com a fiscalização prévia/concomitante e/ou sucessiva, de um controlo da legalidade, gestão e boa governação conferida pela Constituição e pela Lei, bem como a efectivação da responsabilidade re-integratória e sancionatória²⁵⁵.

1.7.3. As Entidades Sujeitas ao Controlo Financeiro Jurisdicional do Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas, como já dissemos, tem jurisdição em todo o território nacional e no estrangeiro, no âmbito de toda a Ordem Jurídica Angolana.

Com a proclamação do Estado Democrático Financeiro em Angola, à actividade financeira é indissociável a prestação de contas, ou seja, todas as

²⁵⁵ O nosso realce.

entidades que gerem a coisa pública, em princípio, estão sujeitas ao poder de controlo. Pois, hodiernamente, como entende JOSÉ F.FARINHA TAVARES, “muito embora este tipo de controlo financeiro possa existir em quaisquer regimes políticos, visando assegurar a legalidade estabelecida, o certo é que é nos regimes democráticos que assume toda a sua plenitude, tendo então como missão fundamental informar os cidadãos e os seus representantes (no Parlamento) de como são geridos, em vários planos, os recursos financeiros e patrimoniais públicos que, na realidade lhes pertencem, com o eventual e consequente apuramento de responsabilidade nos termos legalmente estabelecidos (...)”²⁵⁶.

Todavia, estão sujeitas ao controlo financeiro do Tribunal de Contas, nos termos do Art.º 2º, da LOPTC, as seguintes entidades:

- a) Os órgãos de Soberania do Estado e seus Serviços;
- b) Os Institutos Públicos e os Fundos Públicos²⁵⁷;
- c) As Autarquias Locais e as suas Associações;
- d) O Sector Empresarial Público;
- e) As Associações Públicas e Privadas;
- f) Quaisquer outros Entes Públicos que a Lei determinar;
- g) As Entidades dos Sectores Cooperativo e Privado que aplicam os montantes obtidos do Sector Público ou com intervenção deste.

Importa aquilatar que o Tribunal de Contas é o órgão de Soberania que tem a legitimidade de controlar a legalidade e boa gestão das finanças públicas, mas, no entanto, nem todas as entidades estão sujeitos à jurisdição deste controlo.

Neste caso, o Banco Nacional de Angola, apesar de ser classificado como uma Pessoa Colectiva de Direito Público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial²⁵⁸, foi isentada pelo Legislador, nos termos do Art.º 98º, da Lei n.º 16/10, de 15 de Julho, que prescreve o seguinte:

²⁵⁶ Cfr. AAVV, TAVARES, JOSÉ F.F., – *Sistema Nacional de Controlo Financeiro – Controlo Interno e Externo*, Pág. 67.

²⁵⁷ Com realce dos institutos públicos – “Fundo Soberano de Angola” (FSEA), Art.º 15º, da Lei n.º 2/2013, de 25 de Junho, deve ser fiscalizado pelo Tribunal de Contas.

²⁵⁸ Cfr. Art.º 1º, da Lei do BNA n.º 16/10, de 15 de Julho.

Artigo 98º

(Tribunal de Contas)

1.0 Banco Nacional de Angola não está sujeito, juntamente com os fundos que funcionam a si, ou em cuja administração participe, à fiscalização prévia do tribunal de contas nem à fiscalização sucessiva no que diz respeito às matérias relativas ao desempenho das atribuições acometidas nos termos da presente Lei.

2.0 Banco Nacional de Angola não está, igualmente, sujeito, ao regime financeiro dos serviços e fundos autónomos da Administração Pública.

Pois bem, esta excepção afigura-se no actual sistema de governo da Constituição de 2010, e na dicotomia existente entre *summa divio* do sistema económico e financeiro Angolano - sistema financeiro *versus* sistema fiscal ou finanças públicas, atendendo que o BNA é uma autoridade monetária e de Supervisão do Sistema Financeiro, tal como o Tribunal de Contas - autoridade de Controlo da Finanças Públicas²⁵⁹, daí as duas entidades independentes equiparadas de controlo e fiscalização financeira do Estado Angolano, seria incongruente cada uma delas depender da outra, quanto muito seja, poderem coordenar e articular as suas actividades já que o BNA é o banqueiro do Estado.

Por outro lado, não estão sujeitas à fiscalização preventiva, nos termos do Art.º 8º, nº 5, da LOPTC, os actos de nomeação emanados pelo Presidente da

²⁵⁹ O conceito de sistema financeiro surge-nos, deste modo, como uma construção doutrinária, elaborada a partir da realidade económica e do quadro normativo relevante para efeito, Cfr. AAVV. FERREIRA, EDUARDO PAZ/MORAIS, LUÍS SILVA - *Regulação Em Portugal: Novo Tempo: Novo Modelo?* 2009, Pág. 40. Por seu turno, o Sistema Financeiro funda-se nas instituições financeiras na proa – o BNA, vide art.100º da CRA. A expressão sistema financeiro pode ser utilizada num **sentido objectivo**, enquanto conjunto de normas, institutos e mecanismos jurídicos que regem a actividade financeira em geral; no **sentido subjectivo**, enquanto conjunto de instituições, empresas e organizações com intervenção directa na actividade financeira, (Ibidem).

Em síntese, o sistema financeiro “reporta-se ao conjunto estruturado de instituições, pessoas, actos, negócios e operações relacionados com a criação dos mercados monetários, financeiros e cambial, com o crédito ou a transferência e a cobertura de risco”, Cfr. PAULO, CAMARA – *Manual de Direito do Valores Mobiliários*, Almedina, 2009, Pág. 16; e;

- O Direito Financeiro ou Direito de Finanças Públicas – consiste num sistema de normas que visam em síntese disciplinar as despesas e as receitas do Estado, cuja função essencial é a da regulação social. Dito de outro modo, o Direito Financeiro consiste na arbitragem concreta entre os bens económicos atribuídos ao Estado e aos particulares, cuja base legal está prevista no Art.º 101º, da CRA.

- Assim, é o sector financeiro – versa sobre a banca, mercados financeiros e o sistema financeiro – versa sobre actividade financeira (orçamento, sistema fiscal). Mais desenvolvimento Cfr. MÁRIO, FRANCISCO – *Relatório do Mestrado – Mercado Financeiros*, FDUL, 2013, Pág. 7.

República; os contratos de financiamento externo do Estado no âmbito dos projectos de investimentos públicos; os contratos de fornecimento de água, electricidade, gás, limpeza segurança, de assistência técnica e contractos de seguro obrigatório.

1.8. MODALIDADES DA FISCALIZAÇÃO E CONTROLO JURISDICIONAL

1.8.1. Considerações gerais

O controlo jurisdicional constitui uma das modalidades de controlo externo dos sistemas financeiro-orçamental de Angola e pode ocupar-se do controlo consultivo e jurisdicional. Neste sentido, no primeiro momento vamos tratar do controlo e fiscalização consultiva do Tribunal de Contas.

1.8.2. Controlo e Fiscalização Consultiva

O Tribunal de Contas exerce a fiscalização e controlo financeiro através de mecanismos e processos que reputam à fiscalização preventiva e sucessiva.

Nesta perspectiva, pela especificidade da actividade jurisdicional, levada a cabo pelo Tribunal de Contas, tem sido objecto de discussões quanto à qualificação jurídica ou à natureza jurídica dos seus actos. Todavia, esta controvérsia situa-se no critério da fiscalização e controlo da legalidade e fiscalização e controlo de boa gestão.

No entender de algum sector da doutrina, o controlo da legalidade é um controlo administrativo dos actos do Poder Executivo desencadeado pelo Tribunal de Contas, compreendido na fiscalização e controlo preventivo ou *a priori*, sendo que a fiscalização e controlo de boa gestão financeira tem natureza técnica e fundamenta-se na Lei, com remissão para a ciência extrajurídica, pelo que todos se afiguram na fiscalização prévia e sucessiva, designadamente:

1 – Controlo e fiscalização preventiva (Art.º 8º, da LOPTC):

a) Processo de visto prévio.

2 – Controlo e fiscalização sucessiva (Art.º 9º, da LOPTC):

a) Processo de prestação de contas;

- b) Processo de fiscalização da execução do OGE;
- c) Auditorias e inquéritos financeiros;
- d) Processos de verificação das contas internas e externas;
- e) Parecer acerca da Conta Geral do Estado;
- f) Processos autónomos de aplicação de multas.

Porém, um certo sector da doutrina do Direito Administrativo e das Finanças Públicas considera a fiscalização e controlo consultivo um acto administrativo primário, porquanto os actos de fiscalização estão destituídos de qualquer rigor jurisdicional, por se fundar numa opinião jurídica traduzida no parecer técnico. Por outro lado, o Tribunal de Contas no controlo consultivo pode fazer auditorias às entidades sob a sua jurisdição, por iniciativa própria ou a pedido da AN.

No nosso entender, o controlo consultivo não é um acto administrativo como tal, mas sim podendo ser apreciado como um acto jurisdicional, porque é emanado por um órgão com poderes jurisdicionais definidos pela Constituição. Nesta conformidade, a fiscalização consultiva evidencia-se como um acto jurisdicional não judicial²⁶⁰.

O controlo consultivo pode ser definido como aquela actividade de fiscalização financeira que consiste num controlo e fiscalização jurisdicional não judicial, desencadeada pelo Tribunal de Contas. Portanto, a fiscalização e controlo consultivo é, efectivamente, um acto jurisdicional.

No entanto, vamos desenvolver, a seguir, uma descrição de algumas notas sobre o parecer dado à Conta Geral do Estado e Auditorias financeiras, aliás, JOSÉ TAVARES classifica o controlo e fiscalização consultiva em duas modalidades: Parecer dado à Conta Geral do Estado e Auditorias²⁶¹.

1.8.2.1 Parecer dado à Conta Geral do Estado

Consiste na opinião técnica emitida pelo Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado, sendo enviado para a Assembleia Nacional juntamente com um

²⁶⁰ São os casos das sentenças negatórias e de condenação, as sentenças de mérito, as que tomam apenas providências conservatórias e as que não passam de uma mera adaptação aos imperativos da Lei, mais desenvolvimento vide, TAVARES, JOSÉ.F.F. – *Visto do Tribunal de Contas*, Pág. 170.

²⁶¹ Cfr. TAVARES, JOSÉ F.F. – *Estudo da Administração Pública e Finanças Públicas*, Almedina, 2ª edição, 2014, Pág. 250.

relatório anual, que deverá conter uma síntese das deliberações jurisdicionais referentes ao ano económico em causa e propor as medidas a adoptar para melhorar a gestão económica e financeira dos recursos aplicados pelo Estado²⁶².

O Presidente do Tribunal também fará a apresentação da síntese do Parecer e do Relatório na sessão parlamentar, que apreciará a execução do Orçamento Geral e da Conta Geral do Estado.

No Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal pode formular recomendações à Assembleia Nacional sobre as matérias em causa, bem como sobre os respectivos serviços que as executam.

No plano da emissão de pareceres sobre a Conta Geral do Estado, manifesta-se na emissão de opinião técnico-jurídico do Tribunal de Contas sobre a apreciação da actividade financeira da execução do OGE e incluindo o orçamento dos institutos públicos, ou fundos autónomos, nos termos do Art.º 63º, nº 2; 64º, da alínea a), primeira parte da LQOGE e do Art.º 7º, da LOPTC.

Ao emitir o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas deverá observar, de entre outros, os seguintes aspectos:

- 1 – A actividade financeira do Estado, nos domínios do património, receitas, despesas, tesouraria e créditos públicos;
- 2 – O cumprimento da Lei do Orçamento e legislação complementar;
- 3 – As responsabilidades directas ou indirectas do Estado;
- 4 – O imposto negativo, configurado nas subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos, avales e outras formas que constituem despesas fiscais do Estado;
- 5 – A execução dos programas de acção, investimento e financiamento das empresas públicas, bem como o emprego ou aplicação das subvenções a cargos dos fundos autónomos;
- 6 – O inventário do património do Estado;
- 7 – O orçamento da Segurança Social;

²⁶² Uma dessas medidas e recomendações subsistem no papel pedagógico de consciencialização dos gestores e executores dos recursos públicos, no sentido de zelarem pela sua adequada aplicação e implantar a cultura da prestação de contas dos actos de gestão, através da realização de seminários de capacitação e a orientação em tempo real, aos gestores e executores dos recursos públicos, sobre a execução orçamental, financeira e patrimonial e observância da legislação e normas em vigor, ministrada pelo Instituto Nacional da Administração Pública – Luanda e do Instituto Formação de Financeira do Ministério das Finanças dirigidas aos gestores da Administração Pública directa e indirecta do Estado.

- 8 – A execução do plano de privatizações;
- 9 – A aplicação das receitas das privatizações;
- 10 – As doações e outras formas de assistência não onerosa de organismos internacionais;
- 11 – A Dívida Pública soberana do Estado.

Para além destes elementos referenciados, supletivamente a Lei pode determinar que o Tribunal de Contas dê o parecer sobre outros aspectos de interesse financeiro.

Na história do Parecer dado à Conta Geral do Estado, é pioneira, pois que, durante muito tempo, ou mesmo desde 1975, após a independência, nunca houve este acto. Ou seja, ao Tribunal de Contas nunca lhe foi solicitada esta opinião técnica por situações diversas, sobre as quais nós abdicamos de dar qualquer nota.

Mas, contudo, na concretização do desiderato jurídico-legal, prescrito na Constituição e na Lei, desde a vigência da Constituição de 2010, cronologicamente já foram submetidos ao Tribunal de Contas para sua opinião técnica “parecer” as seguintes Contas ²⁶³:

a) Conta Geral do Estado de 2011²⁶⁴;

²⁶³ Cfr. www.tcontas.ao, Conta Geral do Estado acessado dia 9/4/2015.

²⁶⁴ **Conta Geral do Estado de 2011.**

a) A Conta Geral do Estado constitui um instrumento de prestação de contas do executivo e foi a primeira vez que se teceu o competente parecer com as recomendações nele vertido, designadamente:

1 – Interligar de forma *online* no SIGFE todas as Unidades Orçamentais no exterior, para que as mesmas possam registar as suas receitas, bem como os demais dados da execução orçamental, financeira e patrimonial directamente no Sistema;

2 – Encerrar as contas bancárias não integradas na CUT e utilizadas por serviços arrecadadores de receitas, conforme estabelecido no n.º 1 do Art.º 4.º do Decreto Presidencial n.º 309/10, de 29 de Dezembro;

3 – Revisar o Protocolo entre o Ministério das Finanças e os bancos comerciais que intervêm no processo de arrecadação de receitas do Estado que estabelece o pagamento aos bancos de 1% do valor, que se encontra desajustado face à actual realidade orçamental;

4 – Adequar a harmonização da tabela de códigos de tributos da DNI com o classificador orçamental da receita e o Plano de Contas do Estado;

5 – Interligar de forma *online* no SIGFE todas as Unidades Orçamentais no exterior, para que as mesmas possam registar as suas despesas, bem como os demais dados da execução orçamental, financeira e patrimonial directamente no Sistema, conforme já recomendadas nas receitas;

6 – Integrar no SIGFE a execução contabilística de todos os Institutos e Serviços Públicos, e Fundos Autónomos, a ser processada directamente por tais Órgãos;

- 7 – Viabilizar rotinas de execução orçamental no SIGFE de forma a permitir a emissão da cabimentação prévia, por estimativa, no início de cada exercício financeiro em relação às despesas Quase Fiscais assumidas pela SONANGOL em nome do Estado;
 - 8 – Recomenda-se o cumprimento escrupuloso das regras de execução orçamental, conforme o disposto no Art.º 30º da Lei n.º 15/10, de 14 de Julho, devendo o Ministério das Finanças relatar situações do género aos órgãos de controlo, para efeitos de responsabilização dos gestores públicos que violem as regras de execução orçamental;
 - 9 – Recomenda-se o cumprimento escrupuloso das regras de execução orçamental no que concerne ao PIP, para o melhor acompanhamento dos investimentos públicos a nível nacional, adaptando-se à actual realidade;
 - 10 – Deve-se efectivar o mecanismo que permita melhor comunicação, tramitação e tratamento da informação entre os intervenientes no processo;
 - 11 – Deve-se demonstrar na Conta Geral do Estado um relatório que especifique o grau de execução dos investimentos públicos, evidenciando as fontes de financiamentos;
 - 12 – Devem ser envidados esforços no sentido de desenvolver e implementar um efectivo sistema de acompanhamento físico e financeiro da execução dos projectos, evitando desta forma que haja despesa paga cuja execução física é inexistente;
 - 13 – Implementar acções no sentido de desenvolver interface automática entre o Sistema Integrado dos Projectos de Investimentos Públicos – SIPIP e o SIGFE, no sentido de harmonizar os valores da orçamentação e da execução referente aos projectos de investimentos públicos;
 - 14 – Estabelecer mecanismos de monitoramento de forma a criar condições para o acompanhamento da execução orçamental no sentido de promover o grau de realização compatível com os objectivos fixados no orçamento.
 - 15 – Recomenda-se que em contas futuras seja remetido o plano anual de financiamento aprovado pela UGD, órgão superiormente encarregue de proceder a gestão e controlo da dívida pública, de forma a permitir comparações e ilações relativamente ao cumprimento das metas aprovadas para o exercício, bem como a apreciação de todos componentes da dívida, nomeadamente o tratamento do pagamento dos atrasados;
 - 16 – Devem ser continuados os esforços do pagamento dos atrasados, de forma que os orçamentos dos exercícios seguintes não sejam carregados com défice dessa natureza;
 - 17 – Intensificar as acções de análise e conciliação dos saldos das contas do Passivo nomeadamente, a Dívida do Exercício Anterior e a Dívida Antecedente ao Ano Anterior com vista a verificar a efectividade dos valores pendentes dos pagamentos;
 - 18 – Implementar ou agilizar a implementação das acções para desenvolvimento da interface dos sistemas de gestão da dívida interna e externa com o SIGFE;
 - 19 – Que se observe a aplicação do princípio de Unicidade de caixa estabelecido pelo Art.º 34º da Lei n.º 15/10, de 14 de Julho;
 - 20 – Compatibilizar as disponibilidades financeiras registadas nas contas Razão dos diversos bancos no país com a posição da DNT e das contas do exterior com os respectivos extractos bancários;
 - 21 – Elaborar e actualizar o Inventário Patrimonial do Estado, destacando o valor das amortizações acumuladas, e compatibilizar o seu resultado com a posição contabilística das respectivas razões da conta do Activo Permanente – Imobilizado;
 - 22 – Analisar as contas de Adiantamento a Fornecedores de Bens e Serviços dos bens móveis e imóveis registados no Activo Imobilizado, bem como as Grandes Reparações em Bens Imóveis e Construções em Curso, incorporando nas respectivas contas do Activo Imobilizado em relação aos projectos já concluídos e em operação;
 - 23 – Concluir os restantes módulos do Sistema Integrado de Gestão Patrimonial do Estado – SIGPE, para permitir que a informação seja extraída em tempo real e que através do sistema se possa elaborar o Inventário Geral dos Bens do Estado.
- b) Recomendações complementares:**
- 1 – Apurar o valor das transacções entre a concessionária nacional e o Estado, em relação às receitas, decorridas até 2008 e reflectir tais registos no SIGFE;
 - 2 – Concluir a análise das operações em trânsito registadas na conta Valores Activos Pendentes e dar o destino final aos seus saldos;

b) Conta Geral do Estado de 2012²⁶⁵;

3 – Incluir na Conta Geral do Estado a partir do exercício de 2012 os elementos em falta conforme alíneas: c), d), e), f), g), h), i), j), k), l), m), do n.º 3, do Artigo 58º, da Lei 15/10, de 09 de Julho;

4 – Que os gestores que não remeteram os seus relatórios para efeito da elaboração da Conta Geral do Estado sejam encorajados a cumprir com o disposto na alínea b), número 3 do Artigo 58º, da Lei 15/10, de 09 de Julho.

5 – Padronizar a forma de apresentação dos relatórios de Gestão, que acompanham a Conta Geral do Estado, elaborados pelas Unidades Orçamentais, Institutos e Serviços Públicos, Fundos Autónomos e Empresas Públicas, conforme paradigma estabelecido pelo Ministério das Finanças;

6 – Que a Lei-Quadro do Orçamento fixe um período legal para a apreciação e competente emissão do Parecer do Tribunal de Contas à Conta Geral do Estado. Enquanto não se altera a Lei-Quadro do OGE, que a Assembleia Nacional determine um prazo não inferior a 3 meses;

7 – Que sejam detalhadas as despesas correspondentes ao item Serviços de Protecção Social não Especificados, que integra o Sector Protecção Social, que para esse exercício apresentou uma execução de 84,6% do orçamento destinado ao Sector;

8 – Que o MINFIN desenvolva esforços com vista a maior integração entre as áreas intervenientes na produção de informações de carácter orçamental, financeiro, patrimonial e contabilístico no sentido de que as informações sejam compatíveis entre si;

9 – Que no âmbito do dever de cooperação conforme o Artigo 18º da Lei n.º 13/10, de 09 de Julho, seja facultado aos auditores indicados e perfis solicitados pelo Tribunal de Contas o acesso directo as consultas do SIGFE bem como a ficheiros extraídos do Sistema para que esta Corte de Contas possa cumprir plenamente a sua missão institucional no acompanhamento e controlo da execução orçamental;

10 – Que sejam envidados esforços no sentido de implementar as funcionalidades do SIGFE para integração dos dados dos Balanços das Empresas Públicas, com vista a consolidação das Contas Públicas Nacionais.

²⁶⁵ **Conta Geral do Estado de 2012.**

A Conta Geral do Estado de 2012, na história do parecer como actividade não jurisdicional do Tribunal de Contas foi a segunda vez, daí ter tecido algumas recomendações pertinentes. A saber:

1 – Adoptar mecanismos de acompanhamento do impacto dos empréstimos e financiamentos concedidos às entidades singulares, no âmbito do Programa de Promoção, Fomento e Desenvolvimento da Actividade Económica, no sector agro-pecuário e desenvolver as acções para os respectivos reembolsos, uma vez que o saldo da respectiva conta está sempre a acumular;

2 – Rever a previsão de receitas das contas que apresentam saldo nulo, relativamente à respectiva arrecadação, e adequar a metodologia de sua efectivação. Uma das medidas para melhoria desta situação consiste na revisão do Classificador Económico da Receita;

3 – Harmonizar as informações do ISEP com os registos efectuados no SIGFE;

4 – Limitar a inscrição de restos a pagar às liquidações que serão efectivamente pagas no decorrer do exercício seguinte, anulando ainda dentro do exercício de execução as liquidações que estiverem fora do limite, de forma a evitar a acumulação do saldo contabilístico representativo de dívidas e possibilitar uma melhor execução financeira dos restos a pagar. Complementarmente deve ser efectuada a análise dos actuais saldos de restos a pagar com vistas à sua depuração;

5 – Evitar a inscrição em exercícios financeiros futuros de restos a pagar do saldo de rubricas vedadas na instrução para encerramento de exercício;

6 – Compatibilizar os saldos do Razão Contabilístico dos diversos bancos no país com a posição da DNT e das contas do exterior com os respectivos extractos bancários, relativamente às disponibilidades financeiras das contas bancárias que apresentam saldos negativos;

7 – Incluir na Conta Geral do Estado, no âmbito do dever de cooperação previsto nos termos dos Artigos 18º e 50º da Lei n.º 13/10, de 09 de Julho, a relação dos gestores que não procederem, relativamente a sua Unidade Orçamental, o Inventário Patrimonial para que o Tribunal de Contas possa tomar as medidas adequadas;

8 – Adoptar mecanismos com vista a arrecadação das contribuições dos trabalhadores por conta própria, cuja receita, se arrecadada, não foi evidenciada na correspondente conta das Demonstrações Financeiras;

c) Conta Geral do Estado de 2013*.

Pode concluir-se que as recomendações da corte do Tribunal de Contas sublinharam as seguintes matérias:

1 – Falta de transparência e boa governação, consubstanciadas na inópia do rigor no cumprimento das regras de contabilidade pública e da execução orçamental prescritas;

2 – Falta de unidade do sistema de arrecadação de receitas, Tesouraria, Património, Balanço e de fluxo de informação financeira²⁶⁶;

3 – O modelo de prestação de contas internas inadequado às unidades orçamentais mitigando a base do controlo externo jurisdicional;

4 – O desajustado modelo dos prazos prescritos na LQOGE.

1.8.2.2. Auditorias

As Auditorias apresentam-se como uma das modalidades de controlo e fiscalização consultiva e desdobram-se, como se assinala com especial atenção, em dois instrumentos, nomeadamente:

1 – As auditorias de gestão realizadas pelo Tribunal de Contas ou pelas entidades externas independentes, feitas a todas as instituições fiscalizadas, consubstanciadas numa actividade cognitiva sobre os três E's²⁶⁷, bem como da boa gestão da coisa pública, nos termos do disposto Art.º 6º, alínea d); 19º, nº 1, da LOPTC e do Manual de Auditoria do Tribunal de Contas;

2 – No outro plano, a auditoria que vai consistir na verificação das contas de todas as entidades sujeitas por Lei à prestação de contas, e tem como objectivo verificar e validar, ou não, as contas no plano interno ou externo, que pode ser feita

9 – Compatibilizar a contabilização de dados futuros de realização da receita e da despesa do INSS com o SIGFE;

10 – Assegurar a harmonização dos valores da despesa orçamentada aprovada no SIGFE com o valor do orçamento inicial;

11 – Cumprir as recomendações do Conselho Fiscal, destacadas pelo Tribunal de Contas, que integram o Relatório de Encerramento do Exercício Financeiro de 2012.

***Ainda não temos informações sobre as recomendações do ano de 2013.**

²⁶⁶ Federalismo institucional das receitas a margem do CUT. Impossibilita o controlo legal dos órgãos de fiscalização e controlo financeiro (v. g. os dinheiros das receitas de certas taxas de capitalização de regulação ou taxa preço não são depositadas na Conta Única do Tesouro).

²⁶⁷ Os três E's significam – Economia ou Economicidade, eficiência e eficácia, mais desenvolvimento Cfr. MIRANDA, JORGE/MEDEIRO, RUI – *Constituição Anotada*, anotação nº III, Pág. 161.

através da realização de auditorias financeiras com o fito de apreciar a legalidade e a regularidade das operações efectuadas e das regras da contabilidade pública.

Esta auditoria financeira, em última análise, visa aferir em certa medida as fiabilidades do sistema de controlo interno na dimensão do normativo do Art.º 64º, alínea c), da LQOGE, além do mais, ainda nesta vertente, visa conferir a fidelidade das receitas e despesas da entidade auditada e, por conseguinte, a sua situação financeira e patrimonial.

Portanto, no controlo jurisdicional dos dinheiros públicos, a auditoria constitui uma componente ou modalidade de fiscalização consultiva/não judicial financeira feita pelo Tribunal de Contas ou outra entidade independente, por si contratado, para verificar a fidelidade das receitas e despesas e da situação patrimonial das entidades sob sua jurisdição.

Esta fiscalização financeira tem o objectivo pedagógico formativo e informativo sobre as regras de gestão financeiras.

1.8.2.3. Fiscalização Preventiva/Prévia

Controlo e fiscalização financeiro preventiva/prévio, que também tem sido apelidado de fiscalização *a priori* ou *ante nunc*²⁶⁸, tem por finalidade verificar se os actos e contratos estão conforme as leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimentação orçamental. Este poder é exercido pelo Tribunal de Contas por meio da concessão ou da recusa de visto.

Entretanto, a fiscalização através da concessão do visto ou recusa revela-se no acto do exercício da fiscalização e controlo prévio, que não tem o carácter de um acto de autorização ou indeferimento das despesas ou de celebração de um certo contrato que vincula a Administração Pública, ou outra entidade equivalente, com terceiros.

Todavia, apesar de ser posterior ao acto de celebração do contrato, efectivamente será sempre um acto com finalidade de prevenção do início da

²⁶⁸ São expressões sinónimas que designam a mesma realidade jurídica de controlo e fiscalização financeira preventiva realizadas pelo Tribunal de Contas.

produção dos efeitos jurídicos pretendido no acto principal praticado pela Administração Pública²⁶⁹.

Estão sujeitos ao controlo financeiro prévio os contratos de valor superior ao montante fixado para o efeito, no Art.º 8º, nº 3, da LOPTC. Os contratos sujeitos ao controlo prévio não podem começar a ser executados antes da fiscalização preventiva, nos termos do Art.º 8º, nº 3 e 4, da LOPTC.

1.8.3. Modalidades de Fiscalização Prévia

A fiscalização prévia, ou *ex ante*, como uma forma de fiscalização consultiva não jurisdicional comporta algumas modalidades de conteúdo bicéfalo²⁷⁰, designadamente: conteúdo positivo e conteúdo negativo como regra e uma terceira via de fiscalização de excepção.

Assim sendo, constituem modalidades de fiscalização de conteúdo positivo o visto de declaração de conformidade e fiscalização de conteúdo negativo recusa do visto.

Já a fiscalização de excepção são essencialmente apontados o visto simplificado, visto urgente e visto sob condição.

Visto isso, vamos em seguida desenvolver uma descrição de cada uma delas.

1.8.3.1. Visto do Tribunal de Contas

Etimologicamente, “visto” consiste em verificar, pelo que o Tribunal de Contas é uma modalidade de controlo de externo prévio ou preventivo, exercido por um órgão judicial especial, que consiste na verificação preventiva dos actos da Administração Publica Financeira e dos contratos.

Mas, a doutrina professada por JOSE F. FARINHA TAVARES entende definir o visto do Tribunal de Contas como sendo um “acto jurídico unilateral no exercício de poderes de autoridade (ou da função) de controlo prévia da validade de actos e contratos de administração, tendo como finalidade essencial a prevenção na realização de despesas públicas em desconformidade com a ordem jurídica”²⁷¹.

²⁶⁹ No mesmo sentido vide, TAVARES, JOSÉ, F. – *O Visto do Tribunal de Contas*, Pág. 74 e seguintes.

²⁷⁰ Cfr. Art.º 8º, nº 2, da LOPTC.

²⁷¹ Cfr. TAVARES, JOSE F. FARINHA – *O Visto do Tribunal de Contas*, Pág. 150.

O visto do Tribunal de Contas como fiscalização preventiva, ou *a priori*, encerra algumas modalidades que vamos passar, desde logo, a examinar.

1.8.3.2. Visto de Declaração de Conformidade

O Tribunal de Contas, no exercício dos seus poderes de fiscalização dos dinheiros públicos, está repartido em câmaras. Neste sentido, pode dar como procedente, ou seja, declarar a conformidade com a Ordem Jurídica do acto de contrato jurídico de validade para que produza os efeitos jurídicos desejados através do visto de declaração de conformidade.

O visto de declaração de conformidade é concedido pelo Tribunal de Contas pela 1ª Câmara e (as futuras) Secções Regionais e Provinciais (Art.º 8º; 13º, alínea a), 15º e da LOPTC).

O visto de conformidade pode ser emitido pela Direcção dos Serviços Técnicos, desde que não vise as obrigações gerais da dívida pública fundada e os contratos remetidos ao Tribunal de Contas, depois dos prazos legais vencidos.

Neste caso *sub judice*, o visto de conformidade, na nossa perspectiva, pode ser classificado como um acto administrativo burocrático, ou seja, uma declaração administrativa proferida por um Tribunal de Contas, nos termos dos poderes controlo e fiscalização consultiva ou não jurisdicional (Cfr. Art.º 64º, nº 1 e 2, do LOPTC).

Porém, o Tribunal aqui funciona como um notário financeiro que dá fé pública através da autenticação dos documentos²⁷² que fazem aos actos geradores de despesas públicas que lhe são requeridos, torna-se ineficaz se porventura o acto normativo não for homologado pelo juiz, daí passa ter a força jurídica necessária para valer na ordem jurídica financeira, recorde-se a homologação não é a condição da sua validade, é simplesmente a condição de eficácia.

Já o visto dos contratos com expressão financeira exponencialmente onerosas, acima de do valor que exceda, o equivalente em Kwanzas, a USD 500.000,00 (quinhentos mil dólares norte americanos), ou instrumentos geradores da dívida e as obrigações da dívida pública fundada, bem como a admissão do

²⁷² Cfr. Documentos autênticos, Art.º 370º, do CC.

peçoal não vinculado à Função Pública, estes devem merecer o visto de conformidade homologado pelo juiz (Cfr. Art.º 8º, nº 3 e 64º, nº 3, da LOPTC).

Podemos inferir que o visto de conformidade, apesar de ser uma decisão do Tribunal, tem dupla natureza de acto jurisdicional e não jurisdicional de conteúdo positivo, pois envolvem a fiscalização de legalidade e da regularidade bem como a boa governação e economicidade, eficiência e a análise dos custos/benefícios.

1.8.3.3. A Recusa do Visto

A recusa de visto impede os serviços da Administração Pública, e outros, de proceder à execução dos actos ou contratos em causa ou de darem continuidade à sua execução, no caso de esta já ter iniciado.

Por conseguinte, na eventualidade dos serviços da Administração Pública e outras entidades orçamentadas, teimosamente, ignorarem a decisão do Tribunal sobre o Visto de Recusa e persistirem, por qualquer motivo, na execução do respectivo acto ou contrato, os pagamentos feitos nessas circunstâncias são considerados como pagamentos indevidos por violação daquele preceito legal, previsto no Art.º 8º, nº 7 e 63º, da LOPTC, e, como tal, os seus responsáveis podem ser demandados judicialmente, no sentido da reposição dos montantes ou valores decorrentes daquela execução orçamental indevida (Cfr. Art.º 8º, nº 10; e 82º, da LOPTC).

Porém, desta recusa decorre uma excepção, que remedeia a situação através de um expediente configurado no chamado “visto condição”, que consiste em emitir o visto sob condição de recomendações que supram as deficiências que enfermam o acto e bem como no futuro evitem tais ilegalidades (vide, Art.º 63º, nº 2, da LOPTC).

Portanto, a recusa do visto consiste no conteúdo negativo da fiscalização prévia, em que o Tribunal de Contas, como já defendemos *supra*, não indefere a despesa ou a celebração do contrato, mas pode recusar o visto como o fundamento à não conformidade dos actos, dos contratos e os demais instrumentos, desde que impliquem nulidade, encargos sem cabimentação, violação directa de normas

financeiras e o acto esteja coberto de ilegalidade financeira, nos termos do Art.º 8º, nº 3 e 4, e Art.º 63º, todos da LOPTC.

Porém, se a parte da entidade fiscalizada estiver inconformada, com a decisão de recusa do visto pela 1ª Câmara, poderá impugnar a decisão através do recurso ordinário para o plenário do Tribunal de Contas²⁷³.

1.8.3.4. O Visto Tácito

Parece-nos importante, nesta sede, podermos revisitar as boas lições do Direito Administrativo, nem que seja para tomar de empréstimo alguma valência de modo a ganhar potência no sentido de compreender a fiscalização prévia/visto tácito, isto porque no Direito Administrativo o “Acto Tácito” postula-se em consequência do silêncio da Administração, acabando por se definir como uma autorização tempestiva *ope facto*, devido à inércia da Administração, acabando o particular por se ver habilitado a executar a actividade para a qual pretendia o deferimento da Administração.

Essa ideia do “Acto Tácito” é largamente discutível nesta doutrina, sendo que dispensamos entrar nele por uma questão de fidelidade ao nosso tema.

Contudo, no entendimento desta concepção e da jurisprudência portuguesa é manifestamente consensual que, em princípio, a regra do Acto Tácito é Negativo; só há Acto Tácito Positivo nos casos expressamente previstos por Lei²⁷⁴.

Curiosamente, na Administração Financeira Angolana parece que as coisas andam de modo semelhante, apesar de comportar um procedimento típico inerente à actividade financeira. Já em Portugal, esta questão foi reconduzida ao conteúdo positivo, atento o facto de o instituto do visto hoje ser um instrumento meramente pedagógico e que se encontra numa espiral de extinção.

Assim sendo, vamos valer-nos de algumas contribuições valiosas da doutrina financeira, começando por JOSE F. TAVARES, que entende que o visto tácito consiste na isenção ou dispensa de visto *ope legis* de fiscalização do Tribunal de

²⁷³ Cfr. Art.º 100º, alínea a), da LOPTC.

²⁷⁴ Cfr. AMARAL, DIOGO FREITAS DO – *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, 2ª edição, 2011, Pág. 366 e seguintes.

Contas, resultando do decurso do prazo legal, ficando precludida a competência do Tribunal²⁷⁵.

Por seu turno, PAULO NOGUEIRA DA COSTA diz que haverá visto tácito quando não tenha havido qualquer decisão do Tribunal no prazo de 30 dias, contados a partir da data do registo de entrada do processo (Cfr. Art.º 85º, nº 1, da LOPTC Português)²⁷⁶.

No nosso caso, nós perfilhamos da posição defendida pela doutrina de JOSÉ TAVARES, apesar de se aproximar da tese sustentada por PAULO NOGUEIRA.

Neste entendimento, consideramos o “Visto Tácito” como uma excepção de isenção ou dispensa da fiscalização prévia e que resulta do decurso do prazo legal, ficando precludida a competência do Tribunal de Contas.

1.8.3.5. Visto Simplificado, Urgente e Sob Condição

O Visto, como já vimos, representa uma forma de fiscalização preventiva jurisdicional não judicial, ou, dito de outra maneira, o controlo consultivo pode ser caracterizado nos contornos de visto privilegiado, o que representa uma terceira via para a desburocratização do visto preventivo dos actos e contratos de execução do OGE, sendo que neste caso temos de assinalar o Visto Simplificado, o Visto Urgente e o Visto Sob Condição.

Estes privilégios de desburocratização de fiscalização preventiva de excepção do visto prévio, encerram três modalidades, designadamente:

- 1 – Visto simplificado;
- 2 – Visto urgente;
- 3 – Visto sob condição.

O Visto Simplificado pode ser considerado como uma excepção ao Visto de Conformidade. Efectivamente, este funda-se no privilégio de prioridade concedido ao titular do Poder Executivo naquelas situações, que dizem respeito aos projectos de reconstrução nacional, desenvolvimento e aquisição de bens (Cfr. Art.º 65º, da LOPTC).

²⁷⁵ Cfr. TAVARES, JOSE FARINHA – *Visto do Tribunal de Contas*, Pág. 153.

²⁷⁶ Cfr. COSTA, PAULO NOGUEIRA DA – *O Tribunal de Contas*, Pág. 367.

O Visto Simplificado e de Urgência visam desburocratizar o processo do Visto Prévio normal, tornando-o num processo sumário com prazos peremptórios, sem aqueles ritos processuais financeiros requeridos (vide Art.º 65º, LOPTC).

O Visto sob condição consiste na concessão do visto com recomendações a cumprir por parte do órgão ou organismo sob jurisdição do Tribunal de Contas, no sentido de suprirem ou evitarem, no futuro, tais ilegalidades (Cfr. Art.º 63º, n.º 2, da LOPTC).

Entretanto, a fiscalização jurisdicional do Tribunal de Contas no plano consultivo faz-se através dos mecanismos processuais estabelecidos na Lei. Porém, nesta sede, são objecto de fiscalização prévia acometidas à 1ª câmara do Tribunal de Contas, os seguintes processos²⁷⁷: processo de visto; processo de prestação de contas; processo de prestação de contas dos órgãos de soberania; processo de execução do OGE e o processo autónomo de aplicação de multas.

No essencial, privilegiámos a fiscalização prévia do processo de visto, já que é aí onde se suscitou mais controvérsia na doutrina nacional Portuguesa que, por sua vez, se trata da fonte da Doutrina Angolana.

Conclui-se, no controlo jurisdicional preventivo dos dinheiros públicos, que o visto constitui regra e desta regra decorrem três excepções legais, identificadas como visto simplificado, visto urgente e visto sob condição.

1.8.3.6. Natureza e Regime Jurídica do Visto do Tribunal de Contas de Angola

Relativamente ao controlo jurisdicional de dinheiros públicos pelo mundo fora e, em particular, na Lusofonia, tem sido debatida a questão da natureza jurídica do visto prévio em função da exigência dos contribuintes que, pede um apertado controlo das despesas públicas e, por outro, a desburocratização da Administração Pública para, em tempo útil, satisfazer as necessidades prementes da sociedade.

Neste conjunto de ideias, que nós consideramos até serem legítimas e de nota, abre-se a discussão de dois problemas:

²⁷⁷ Cfr. Art.º 52º, n.º 1, alínea a); b); c); e, d), da LOPTC.

1 – O primeiro problema está relacionado com o alargamento e simplificação do visto ou extinção do visto prévio;

2 – O segundo problema está, efectivamente, relacionado com a natureza jurídica do visto – administrativo ou jurisdicional.

Estes dois problemas têm equacionado algumas posições opostas na doutrina nacional Portuguesa por incidirem sobre a legalidade administrativa, legalidade financeira, mérito, economicidade, eficiência, análise do custo/benefício e, de algum modo, na transparência e boa governação²⁷⁸.

Esta crise do Visto do Tribunal de Contas na doutrina Portuguesa é contagiante do ponto de vista da conservação, ou na perspectiva da evolução no plano de simplificação ou de extinção do visto prévio, daí abraçar, de algum modo, a opinião do nosso distinto Prof. PAZ FERREIRA, que entende que “no essencial o visto prévio do Tribunal de Contas deixou ser polémica e, abre largamente portas à inutilidade”²⁷⁹.

Para tanto, vamos desde logo examinar os argumentos da doutrina a que tivemos acesso, começando pelo sector da doutrina que defende a natureza do visto prévio do Tribunal de Contas como um acto administrativo e outros como acto jurisdicional.

Assim sendo, uma corrente da doutrina do século XX, de MARCELLO CAETANO, TEIXEIRA RIBEIRO, SOARES MARTINEZ, MARCELO REBELO DE SOUSA, entre outros, defendia, em síntese, que o visto do Tribunal de Contas tem natureza administrativa, de jurisdição graciosa sem carácter jurisdicional, uma vez que fiscaliza a legalidade administrativa dos contratos, no caso de recusa, podendo ser

²⁷⁸ O Tribunal de Contas na fiscalização preventiva, à luz da análise do custo/benefício, do Princípio da Transparência e da Boa Governação, ao examinar certo contrato ou acto celebrado pela Administração deve verificar, necessariamente, se existe um nexo de adequação entre a receita e a despesa, de modo a que o cidadão contribuinte se sinta satisfeito pela contribuição que realizou em função da despesa a realizar e que onere razoavelmente o seu bolso. Ou seja, para não ser obrigado a fazer um maior sacrifício e pagar mais impostos para obter bens e serviços que estão disponíveis no mercado a um menor preço, por incúria dos órgãos de fiscalização prévia interna/externa. Isto porque a fiscalização prévia encerra um conjunto de poderes que é hoje relacionado com as noções de economicidade, eficácia e eficiência administrativa e financeira, porquanto na fiscalização prévia o Tribunal vai buscar examinar através do seu juízo o equilíbrio dos dois vectores financeiros: (i) de minimizar os dispêndios públicos e (ii) optimização das receitas. Ora, isto significa que se devem pautar pela operacionalização com o menor custo possível, ou seja, é mister investigar se não há para aquele mesmo gasto uma solução alternativa mais barata e igualmente eficaz.

²⁷⁹ Cfr. FERREIRA, EDUARDO PAZ – *Ensinar Finanças Públicas Numa Faculdade de Direito*, Almedina, 2005, Pág.165.

sindicado o acto junto do Conselho de Ministro ou de recurso ordinário de anulação²⁸⁰.

Por seu turno, outra doutrina, seguida pelo Prof. SOUSA FRANCO²⁸¹, sustenta que o visto do Tribunal de Contas tem natureza jurisdicional, devido ao facto de se integrar nas funções jurisdicionais, na medida em que, embora não vise dirimir qualquer litígio das partes, estabelece e define, através de fiscalização prévia, a adequação de determinados actos ou contratos da Administração Pública à Lei, em termos de independência e imparcialidade típica da jurisdição financeira.

Como ensinava o Prof. ALBERTO DOS REIS e GIUREPPE CHIOVENDA, nas lições de Processo Civil “ao classificarem as sentenças admitem várias espécies de decisões jurisdicionais do ponto de vista da doutrina da natureza e da sua incidência. Tais como as sentenças negatórias, e de condenação, as sentenças de mérito, as que tomam apenas providências conservatórias, as que não passam de um mero adaptação aos imperativos da Lei”²⁸².

Mais recentemente, o Prof. PAZ FERREIRA entende que a posição que era assumida por um certo sector da doutrina, na altura da vigência da Constituição de 1933, considerava fortemente o visto como sendo um acto administrativo. No entanto, hoje em dia, crescentemente a doutrina dominante de SOUSA FRANCO, GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, OLIVEIRA MARTINS, JOSE FARINHA TAVARES, entre outros, à luz da legislação vigente, afirmam a natureza jurisdicional do visto, com um carácter mais flexível e pedagógico, defendendo este autor no final que o visto do Tribunal de Contas se torna, realmente, um procedimento que inevitavelmente perde força, com tendências de vias de extinção²⁸³.

²⁸⁰ Apud, TAVARES, JOSÉ F.F. – *O Visto do Tribunal de Contas*, Pág. 159 e seguintes, neste sentido Prof. PAZ FERREIRA, deu razão à corrente doutrinária que sustentava a actividade de fiscalização prévia como uma actividade administrativa do Tribunal de Contas, porquanto os antecedentes do Tribunal de Contas mostram-nos no âmbito da Constituição de 1933, que se impossibilitava a consideração da natureza jurisdicional de um órgão que não gozava das necessárias garantias de independência. Cfr. Separata, *Estudo em Homenagem ao Professor Doutor, INOCÊNCIO GALVÃO TELLES*, VOL. I, O Visto Prévio do Tribunal de Contas, Pág. 847.

²⁸¹ *Ibidem*, Pág. 169.

²⁸² *Ibidem*, Pág. 170.

²⁸³ FERREIRA, PAZ – Separata, Pág. 830 a 852.

Entretanto, no figurino angolano, o visto do Tribunal de Contas na panorâmica de fiscalização preventiva é entendido, sem vacilar, como sendo um acto jurisdicional, conforme o Art.º 8º, nº 2, da LOPTC.

1.8.4. Controlo Jurisdicional ou de Julgamento das Contas do Estado

O Tribunal de Contas tem poderes especiais de controlo jurisdicional de todas as entidades sob a sua jurisdição, com base nas fontes que lhe são fornecidas pelos conteúdos dos resultados dos relatórios de auditorias.

Este poder radica-se no julgamento da imputação financeira, podendo ser classificado em fiscalização concomitante e sucessiva, já que a fiscalização prévia é considerada como fiscalização não jurisdicional.

Por seu turno, GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS define a jurisdição “como o poder complexo de julgar as contas e demandar judicialmente os respectivos responsáveis”²⁸⁴. No controlo jurisdicional, o Tribunal de Contas leva a cabo um conjunto de providências e diligências que possibilitam tornar efectiva a responsabilidade financeira que se concretiza por vias de um processo.

Os processos, como é sabido, consistem num conjunto de providências para a composição de litígios. Entretanto, este é, pois, um processo de jurisdição especial em matéria financeira, ou seja, o seu substrato consiste da violação dos comandos da Lei substantiva financeira, com realce para a LQOGE ou da Lei da Probidade Administrativa e da Lei do Gestor Público.

Assim sendo, para dirimir o conflito concreto de interesse particular do gestor público, ou gestor do erário público, e o interesse público (ou aquele interesse potencial difuso ou colectivo dos contribuintes ou ainda o interesse sectorial)²⁸⁵, o Estado criou mecanismos adjectivos para realizar a plena justiça material que se reputa no Direito Processual de efectivação da responsabilidade financeira.

²⁸⁴ Cfr. AAVV, MARTINS, GUILHERME D'OLIVEIRA – *Responsabilidade Financeira do Gestor da Coisa Pública*, Estudo em Homenagem ao Professor Doutor PAULO DE PITTA E CUNHA, Vol. II, Economia, Finanças Públicas, 2010, Pág. 244.

²⁸⁵ O interesse sectorial, gestores ministeriais, órgãos de soberania, associações públicas, governos provinciais, consulares que constituem o sector de agentes públicos gastadores, políticos burocratas ou tecnocratas, mais desenvolvimento Cfr. FRANCO, SOUSA – *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro Institucional*, Lisboa, 1995, Pág. 46.

Todavia, o Direito Processual Financeiro, por assim dizer, comporta certas espécies de processo, nos termos desenhados pela Lei Processual da jurisdição financeira, e que seguem sob forma especial, sumária e sumaríssima, como regra o Art.º 52º, nº 1, da LOPTC. São elas as seguintes:

- 1 – Processo de efectivação da responsabilidade reintegratória;
- 2 – Processo de fixação, por omissão de contas, de débitos aos responsáveis;
- 3 – Processo autónomo de multas.

Portanto, o julgamento das Contas do Estado, enunciado nas competências do Tribunal de Contas, consiste na competência de julgar processos especiais da parcela de jurisdição financeira acima elencada (Cfr. Art.º 52º da LOPTC), a requerimento do Ministério Público, nos termos do Art.º 28º e 55º, da LOPTC, não podendo julgar os processos de jurisdição penal (do Direito Penal Primário), processos cíveis ou outros de jurisdição comum ou específica, por estar destituída de competência e poder invadir a parcela de competências não prescritas pelo legislador ordinário.

1.8.4.1. Fiscalização Concomitante e Sucessivo

A Fiscalização Concomitante consiste na fiscalização e controlo financeiro da actividade financeira externa jurisdicional, realizada pelo Tribunal de Contas através da 2ª Câmara. Esta visa fiscalizar os instrumentos da dívida pública, auditorias e inquéritos às entidades ou organismos sujeitos à sua jurisdição com o fim de apreciar a legalidade e a regularidade da arrecadação de receitas e da realização de despesas. Como destaca PAULO NOGUEIRA DA COSTA, a fiscalização concomitante justifica-se, em grande medida, pela necessidade de fiscalizar os contratos não sujeitos a fiscalização prévia e os contratos que foram visados, de modo a garantir que a sua execução respeita os termos subjacentes à concessão do visto ou que a mesma traduz o acolhimento das recomendações feitas pelo Tribunal de Contas²⁸⁶.

O Tribunal de Contas exerce o poder de controlo financeiro sucessivo ou *a posteriori* através da verificação de contas; da avaliação dos respectivos sistemas

²⁸⁶ Cfr COSTA, PAULO NOGUEIRA DA – *O Tribunal de Contas*, Pág. 54 e 503.

de controlo interno; da apreciação da legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira (Cfr. Art.º 9º; 72º e 79º, da LOPTC), de modo que, assim, poder-se-á dizer que o Tribunal de Contas é um verdadeiro observatório da administração de dinheiros e valores públicos²⁸⁷.

No âmbito do controlo da dívida pública directa do Estado, o Tribunal de Contas verifica, designadamente, se foram observados os limites de endividamento e demais condições gerais estabelecidas pela Assembleia Nacional, em cada exercício orçamental, nos termos do Art.º 27º, do Regime Jurídico da Emissão da Dívida Pública do Estado, Art.º 9º, nº 5, da LOPTC.

O controlo financeiro sucessivo materializa-se na aprovação de relatórios de auditoria e de verificação externa de contas e, ainda, pela homologação das contas sujeitas à verificação interna.

Compete ao Tribunal de Contas, no exercício dos poderes de controlo financeiro sucessivo, verificar se os actos, os contratos sujeitos a fiscalização prévia e as despesas correspondentes foram realizadas com base no estipulado na altura do visto prévio (Art.º 9º, nº 2, da LOPTC).

No controlo sucessivo, o Tribunal de Contas julga e efectiva a responsabilidade financeira através dos mecanismos processuais especiais de jurisdição da 2ª Câmara (Art.º 14º, da LOPTC):

a) Controlo concomitante

- 1 – Emitir instruções;
- 2 – Mandar realizar inquéritos;
- 3 – Aplicar as multas.

b) Controlo sucessivo

- 1 – Julgar as Contas dos organismos e serviços do Estado e outras entidades sob a sua jurisdição;
- 2 – Julgar os processos de fixação de débitos dos responsáveis, no caso de emissão de contas;
- 3 – Julgar as infracções financeiras e efectivar a sua responsabilização;

²⁸⁷ Cfr. TAVARES, JOSÉ F.F. – *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, Almedina, 2ª edição, 2014, Pág. 176.

4 – Julgar todos os recursos;

5 – Declarar a impossibilidade do julgamento.

O controlo sucessivo e concomitante constituem modalidades de fiscalização e de controlo de dinheiros públicos, realizados através dos mecanismos estabelecidos na Lei que permitem considerar o Tribunal de Contas como um observatório de administração dos dinheiros e valores públicos.

1.8.5. A Posição do Ministério Público Junto do Tribunal de Contas

A posição do Ministério Público junto do Tribunal de Contas remonta desde a criação do Tribunal de Contas, através do Decreto de 10 de Novembro de 1849, prevendo-se, naquela altura, que o Procurador-Geral da Fazenda, por si ou por um seu ajudante, pudesse exercer junto do Tribunal de Contas as funções do Ministério Público²⁸⁸, até à actualidade, isto é, numa Angola Democrática.

O Ministério Público é o guardião da legalidade e o fiscalizador de todos actos do Tribunal de Contas e, por conseguinte, é representado junto da sede do Tribunal de Contas pelo Procurador-Geral Adjunto da República (Art.º 189º nº 5 da CRA), que representa o Procurador-Geral da República através de poderes de delegação²⁸⁹.

A Procuradoria-Geral da República, para todos os efeitos, é um organismo do Estado que tem a função de representar o Estado na defesa da Legalidade Democrática e a função de coordenar a actividade do Ministério Público.

Importa sublinhar nesta sede que, quanto à independência, julgamos em termos legais (como orienta o legislador), conforme o nº 3, do Art.º 8º, da Orgânica da Procuradoria da República, que apesar da independência que lhe é conferida pela Lei, acaba por ter, de certo modo, uma relação de dependência face aos outros órgãos de soberania. Isto porque, em particular, à luz desta indicação legislativa, recebe instruções directas do Presidente da República, uma vez que o Ministério Público representa, junto das instituições, os interesses do Estado.

²⁸⁸ Cfr, AAVV, SOUSA, ALFREDO JOSE DE – *O Ministério Público Junto do Tribunal de Contas no Direito Comparado*, Revista do Tribunal de Contas, Pág. 27 e seguintes.

²⁸⁹ Art.º 8º, da Lei n.º 22/12, de 14 de Agosto, Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República e do Ministério Público (LOPGRMP).

Entretanto, compete ao Ministério Público, na fórmula estabelecida na Lei, a promoção da defesa da Legalidade Democrática e da Transparência da Gestão Pública a título principal ou acessório (Art.º 186º, da CRA, Art.º 2º, alíneas a); g) e h), da LOPGRMP e Art.º 28º, da LOPTC).

Por conseguinte, já a título principal, compete exclusivamente ao Ministério Público requerer, no exercício das funções jurisdicionais e de fiscalização da legalidade das finanças públicas em Angola, o julgamento da efectivação de responsabilidades financeiras (Art.º 55º, da LOPTC), com base nos factos evidenciados nos relatórios das acções de controlo, independentemente da fundamentação dos mesmos e, ainda, intentar perante os Tribunais Comuns as competentes acções criminais e civis, relativas a actos financeiros, nos termos do Art.º 28º, da LOPTC.

1.9. A RELAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS COM OUTROS ÓRGÃOS DE CONTROLO FINANCEIRO

O Tribunal de Contas tem relações com outros órgãos de controlo interno e externo, estabelecidas através de mecanismos legais consagrados na Constituição Formal, na Lei Ordinária Financeira e Moral Financeira.

Assim sendo, o Tribunal de Contas relaciona-se com outros órgãos de controlo e fiscalização das finanças públicas, designadamente a Assembleia Nacional, a Inspeção-Geral do Estado e, de algum modo, com a Sociedade Civil, no termos do Art.º 18º, da LOPTC, ao nível interno.

Essa relação do Tribunal de Contas com outros órgãos de fiscalização e controlo financeiro, com realce para a Assembleia Nacional, é de cooperação independente e não de subordinação. Por conseguinte, é também opinativo e não condicionado, pois o Tribunal de Contas não dá recomendações em relação ao sentido de voto da AN, apesar de se articularem em torno do Princípio da Interdependência de Funções, nos termos do Art.º 2º, da CRA, eles, na verdade, são órgãos de soberania independentes²⁹⁰.

²⁹⁰ No mesmo sentido, Cfr. FRANCO, SOUSA – *Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro Institucional*, Pág.79.

Relativamente à relação do Tribunal de Contas com outros órgãos congéneres, ao nível internacional, sublinha-se que mantém relações com entidades homólogas, destacando-se os países da CPLP e os órgãos supranacionais e regionais que se consubstanciam nas relações de cooperação e troca de experiência com essas instituições, designadamente com os Países membros da ISCCPLP, os Estados-Membros da SADCSAI, os Estados-Membros da AFROSAI e os Estados-Membros da INTOSAI.

CAPÍTULO – III

1. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA COMO EFEITOS DO CONTROLO JURISDICIONAL

O Tribunal de Contas exerce as competências jurisdicionais em matérias de efectivação de responsabilidades financeiras, traduzindo-se no julgamento dos processos de responsabilidades financeiras reintegratórias e sancionatórias, instauradas pelo Ministério Público, tendo como base os relatórios de verificação de contas e de auditoria e os acórdãos que as apreciaram. Em síntese, todas as decisões do Tribunal que considerem a existência de situações geradoras de responsabilidade financeira, nos termos da Lei n.º 13/10, de 9 de Julho.

O moderno controlo financeiro público, é considerado como sendo o conjunto das actividades destinadas que verificam a legalidade e a regularidade da actividade de gestão de dinheiros públicos levado a cabo, fundamentalmente, no âmbito do Sector Público e, em especial, no âmbito do Sector Público Administrativo (SPA)²⁹¹.

1.1. CONCEITO DE RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Assim sendo, é incontornável o facto de, neste excuro pelas concepções que versam sobre o conceito de responsabilidade, termos que partir de um ponto de referência que é colhido da doutrina da filosofia desenvolvida pelo célebre alemão IMMANUEL KANT. Este desenvolve uma visão ética do conceito de responsabilidade, definindo a autonomia como a capacidade de se determinar de forma moral. Na sua visão, a liberdade não é apenas um pressuposto da responsabilidade, mas também o fundamento da liberdade²⁹².

Neste sentido, mais uma vez nos encontramos, face a face, com a idealização de uma actuação livre, com a pressuposição de actos voluntários. A liberdade

²⁹¹ *Tribunal de Contas – Comemorações dos 150 anos do Tribunal de Contas*, Lisboa, 2000. Pág. 138.

²⁹² A ética kantiana é uma ética de dever. Entendendo o dever como a necessidade de consumir uma acção por respeito à Lei, Kant via a responsabilidade como a consequência moral de uma actuação baseada numa vontade autónoma, mais desenvolvimento Cfr. GODINHO, INÊS FERNANDES – *A Responsabilidade Solidária das Pessoas Colectivas em Direito Penal Económico*, Coimbra Editora, 2007, Pág. 18 e 19.

assume, assim, um lugar cimeiro na construção de uma ideia de responsabilidade. Sem a pressuposição da liberdade não poderá haver lugar à responsabilidade.²⁹³

Para GEORG WILHELM FRIEDRICH HEGEL, a responsabilidade, enquanto conceito, significa uma obrigação de responder pelas acções próprias ou, em certos casos, pelas acções dos outros. Este autor elevava a sua concepção de liberdade a uma ideia de Direito que, por sua vez, representava o patamar último da espiritualidade e ponto de partida da vontade livre²⁹⁴.

A “responsabilidade”, no seu sentido etimológico, corresponde à capacidade de responder; a possibilidade de assumir e respeitar compromissos e de assumir acções próprias e, inclusive, alheias. Traduz-se, assim, como a capacidade de alguém de prestar contas ou ser imputado pelos compromissos (livremente assumidos) e por actos e acções que cada um desenvolveu individual ou colectivamente.

Desta forma, na perspectiva civilista, como nos apresenta ANTUNES VARELA, “a responsabilidade cabe tanto à responsabilidade proveniente da falta de cumprimento das obrigações emergentes dos contratos, de negócios unilaterais ou de Lei (responsabilidade contratual), como resultado da violação de direitos absolutos ou da prática de certos actos que, embora lícitos, causam prejuízos a outrem (responsabilidade extra-contratual)”²⁹⁵.

Noutra formulação simples, a responsabilidade consiste na obrigação de reparar os prejuízos produzidos e sofridos por outrem. Ainda nesta asserção civilista, que no nosso sistema jurídico é matricial e a mais abrangente, a responsabilidade pode decorrer da violação de uma obrigação, de um acto ilícito (responsabilidade subjectiva) ou, ainda, de um acto lícito ou do próprio risco que certas actividades comportam (responsabilidade objectiva), *ex vi lege*, Art.º 483º do CC.

²⁹³ Apud, GODINHO, INÊS FERNANDES – *A Responsabilidade Solidária das Pessoas Colectivas em Direito Penal Económico*, Coimbra Editora, 2007, Pág. 18 e 19.

²⁹⁴ GODINHO, INÊS FERNANDES – *ibidem*, Pág. 14 a 19.

²⁹⁵ Cfr. VARELA, ANTUNES – *Das Obrigações Em Geral*, Vol. I, Almedina, 10ª edição, 2011, Pág. 519 e 520.

Nesta óptica, a responsabilidade traduz-se na obrigação que alguém tem, em virtude de uma situação própria ou de uma acção ou inacção, de indemnizar quem, por causa de uma sua conduta, foi vítima de um prejuízo²⁹⁶.

No plano financeiro, o conceito evolui ao longo tempo, desde o século XIX, no sentido de cunhar uma noção de responsabilidade dos então denominados contáveis. No entanto, esses contáveis estavam sujeitos à prestação e ao julgamento das contas que, em geral, deveriam apresentar no final do exercício ou de gestão financeira²⁹⁷.

Assim, ANTÓNIO CLUNY reporta-nos que a responsabilidade financeira corresponde à situação em que se encontra alguém que, em virtude da imputação de uma infracção financeira, no âmbito do controlo jurisdicional sucessivo exercido pelo Tribunal de Contas, é obrigado a repor nos cofres públicos as importâncias abrangidas pela infracção²⁹⁸.

Para JOSÉ MATIAS-PEREIRA, da doutrina Brasileira, a responsabilidade financeira apresenta-se como um código de conduta para os administradores públicos de todo o País, nos três poderes²⁹⁹.

Já PAULO NOGUEIRA DA COSTA diz-nos que a responsabilidade pode ser entendida numa perspectiva intersubjectiva, na qual um indivíduo responde perante a sua própria consciência pelas condutas que adopta. Para este autor, o agente é responsável perante a entidade e, por conseguinte, a responsabilidade surge como dimensão da justiça redistributiva da *accountability* (prestação de contas) e justiça restaurativa³⁰⁰. De acordo com esta asserção infere-se, basicamente, que a responsabilidade financeira é suportada pelo Princípio da Redistribuição e Restauração do Mal pela Sociedade.

Todavia, ao subscrevermos a ideia acima descrita, entendemos que esta justiça redistributiva ou de restauração, que aí se afere, surge como consequência

²⁹⁶ Cfr. CLUNY, ANTÓNIO – *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, Coimbra Editora, 2011, 1ª Edição, Pág. 29.

²⁹⁷ *Ibidem*, Pág. 31.

²⁹⁸ CLUNY, ANTÓNIO – *Ibidem*, Pág. 205.

²⁹⁹ MATIAS PEREIRA, JOSÉ – *Finanças Públicas, a Política Orçamentaria no Brasil*, 4ª edição, Atlas Editora, São Paulo, 2009, Pág. 320.

³⁰⁰ Cfr. COSTA, PAULO NOGUEIRA DA – *O Tribunal de Contas*, Pág. 277. No mesmo sentido sublinhou HANS Kelsen, *apud*, GODINHO, INÊS FERNANDES – *A Responsabilidade Solidária das Pessoas Colectivas em Direito Penal Económico*, Coimbra Editora, 2007, Pág. 25.

do mal provocado à sociedade pelo gestor da coisa pública que vai corresponder, desde logo, na aplicação das sanções jurídicas, políticas-jurídicas e políticas-sociais, por observarem a relação de confiança quebrada por causa daquela conduta ilícita financeira.

1.2. MODALIDADES DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS faz menção do instituto da responsabilidade financeira com algumas notas pertinentes. Este autor alega, em síntese, que o instituto da responsabilidade, no actual paradigma, assume uma natureza mista, combinando aspectos de ressarcimento ou reintegração e aspectos sancionatórios, o que significa que a prática de infracções financeiras poderá dar origem a dois tipos diferentes, aos quais o legislador atribuiu a designação de reintegração e sancionatória³⁰¹.

Todavia, corroborando com esta ideia, podemos dizer que a responsabilidade financeira, como consequência lógica de toda actividade de fiscalização e controlo jurisdicional dos dinheiros públicos, é subsumível a condutas violadoras da norma da tutela da legalidade, gestão e boa governação do bem público, pelo que encerra duas modalidades típicas de efectivação da responsabilidade financeira: a responsabilidade reintegratória e sancionatória.

1.2.1. Responsabilidade Financeira Reintegratória

Na perspectiva de ANTONIO CLUNY, a responsabilidade financeira é entendida como aquela situação em que se encontra alguém que, em virtude da imputação de uma infracção financeira, no âmbito do controlo jurisdicional sucessivo exercido pelo Tribunal de Contas, é obrigado a repor nos cofres públicos as importâncias abrangidas pela infracção³⁰².

Por seu turno, SOUSA FRANCO entende que a responsabilidade financeira reintegratória consiste na “obrigação de repor os dinheiros (ou outros valores)

³⁰¹ Cfr. MARTINS, GUILHERME D'OLIVEIRA – Separata, *Estudos Em Homenagem ao Professor Doutor PAULO DE PITA E CUNHA*, Vol.I, Economia, Finanças Públicas e Direito Fiscal, Org. AAVV. MIRANDA, JORGE, Almedina, 2010, Pág. 249.

³⁰² CLUNY, ANTÓNIO – *Ibidem*, Pág. 205.

gastos de modo ilegal e irregular, o que constitui a forma típica de efectivar a responsabilidade por infracções financeiras”³⁰³.

Para nós, a responsabilidade reintegratória traduz-se na obrigação de entregar nos cofres do Estado, mediante uma decisão judicial, importâncias em dinheiro (em kwanzas ou moeda convertível), ou valores públicos em relação aos quais o agente se locupletou directamente ou indirectamente, em função da conduta ilícita que constitui infracção financeira.

Tal significa dizer que, apurada a infracção financeira geradora de responsabilidade reintegratória, através dos mecanismos processuais estabelecidos (Art.º 32º, 52º e 82º, da LOPTC), estes determinam a responsabilidade financeira do gestor público e do gestor da coisa pública de repor o dinheiro ou outros valores gastos de modo ilegal ou irregular, nos termos do Art.º 30º e Art.º 82º, da LOPTC, Art.º 31º, da Lei n.º 3/10, de 25 de Março, Lei da Probidade Pública, Art.º 63º, da LQOGE).

Portanto, no controlo jurisdicional dos dinheiros públicos, a imputação do agente à responsabilidade financeira é feita através do processo de jurisdição do Tribunal de Contas, sendo concretizada por imposição legal a efectivação da responsabilidade financeira reintegratoria, que consiste na reposição dos dinheiros gastos de modo ilegal ou irregular.

1.2.1.1. Os Factos Geradores da Responsabilidade Reintegratória

Na actividade de controlo financeiro estabelece-se uma relação jurídico-delituosa de natureza financeira, que se vai fundar num dos elementos tradicionais constitutivos do tipo legal do ilícito civil ou penal, baseada numa conduta do agente que ameaça a ordem jurídica financeira estabelecida.

No entanto, sublinha-se que a responsabilidade financeira se funda no facto ilícito em que se constituem as situações típicas contáveis, geradoras da obrigação de repor os dinheiros públicos, nomeadamente:

- **Alcance**, quando, independente da acção do agente, haja desaparecimento de dinheiros ou outros valores do Estado ou de outras entidades públicas³⁰⁴. Ou

³⁰³ Cfr. FRANCO, SOUSA – *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, 2010, 4ª edição, 13ª reimpressão, Vol. I. e II., Pág. 483.

seja, o alcance ocorre quando houver demora na entrega de fundos a cargo do exactor, subtracção de valores, omissão de receitas, ou qualquer outra falta no cofre, erro do cálculo ou outras causas que se possam atribuir à infidelidade do gestor público, do gerente ou dos membros do Conselho de Administração ou equiparados³⁰⁵, Art.º 31º, da LOPTC;

- **Desvio**, situação que se verifica quando se dá o desvio de dinheiros ou valores públicos, quando se verifique o desaparecimento por acção voluntária de qualquer agente público que a eles tenha acesso por causa do exercício das funções públicas que lhe estão cometidas³⁰⁶. Dito de outro modo, consiste na perda total ou parcial de dinheiros públicos ou outros valores por lhe estar subjacente o facto ilícito financeiro doloso do agente;

- **Pagamentos indevidos**, que correspondem a qualquer pagamento (ilegal ou irregular) realizado pelo gestor público ou da coisa pública, uma vez que em função desta operação tal vai contra a ordem financeira (Cfr. Art.º 31º, da LOPTC).

Portanto, estes factos geradores da efectivação da responsabilidade financeira reintegratória são, de algum modo, indissociáveis da culpa³⁰⁷.

Para que se verifique a responsabilidade reintegratória, tal como na responsabilidade civil, é necessário que o agente preencha os seguintes requisitos:

1 – **Illicitude** – uma situação violadora da norma financeira (Art.º 30º, nº 1, da LOPTC);

2 – **Conduta culposa** – situação da violação da norma financeira que o agente tenha agido com culpa na forma de dolo ou negligência (Art.º 30º, nº 2 e 31º, nº 2, alínea c), da LOPTC);

3 – **Dano** – situação financeira ilícita e culposa que cause danos ao Estado ou a qualquer entidade criada pelo Estado para desempenhar funções

³⁰⁴ Cfr. CLUNY, ANTÓNIO – *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, Coimbra Editora, 2011, 1ª edição, Pág. 147.

³⁰⁵ Cfr. FRANCO, SOUSA – *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, 2010, 4ª edição, 13ª reimpressão, Pág. 485.

³⁰⁶ CLUNY, ANTÓNIO, *ibidem*. No mesmo sentido vide, Jurisprudência Portuguesa: AC12/06/NOV03/3ª Secção.

³⁰⁷ Apesar de SOUSA FRANCO defender que o “alcance” devia ser remetido ao conceito da responsabilidade objectiva, tal significa que basta haver demora na entrega de fundos a cargo do exactor, subtracção de valores, omissão de receitas ou qualquer falta no cofre, *apud*, CLUNY, ANTÓNIO, Ob. Cit., Pág. 148 e 149.

administrativas, originariamente a cargo da Administração Pública (Art.º 30º e 31º, da LOPTC);

4 – **O Nexo de Causalidade** – exige-se uma relação causal entre a ilicitude e o dano (Art.º 30º e 31º, da LOPTC).

1.2.1.2. Da culpa

Tradicionalmente, na doutrina, a culpa tem sido definida em sentido psicológico como sendo o nexo de imputação do acto ao agente, considerando-se que existia sempre que o acto resultasse da sua vontade ou lhe fosse psicologicamente atribuível³⁰⁸.

ANTUNES VARELA entende que agir com culpa significa actuar em termos tais que a conduta do agente mereça a reprovação ou a censura do Direito³⁰⁹. É, pois, uma conduta lesante e reprovável quando, pela sua capacidade e em face das circunstâncias concretas da situação, se concluir que o gestor público ou gestor da coisa pública, na actividade gestionária, podia e devia ter agido de outra maneira e diferente, como *pater familiae*, isto é, como faria um homem médio.

Por seu turno, MENEZES LEITÃO define a culpa, no sentido normativo, como o juízo de censura ao agente por ter adoptado a conduta que adoptou, quando de acordo com o comando legal estaria obrigado a adoptar uma conduta diferente³¹⁰.

Portanto, como se vê, a culpa é a fonte de imputação ao agente da infracção financeira. Esta imputação, fundada na culpa, é examinada na autonomia da vontade, que se projecta na liberdade do agente em agir, por isso, não basta a violação de um direito ou a verificação de uma violação ilícita da gestão financeira, sendo mister que o agente tenha procedido com intenção inequívoca ou desleixo. Ora, é daí que resulta o facto de os estudiosos do Direito terem classificado a culpa em duas modalidades³¹¹: o dolo e a negligência, conforme tenha sido a conduta do agente no momento da prática da infracção financeira.

³⁰⁸ *Apud* LEITÃO, LUIS MENEZES – *Direito das Obrigações*, Vol. I, Almedina, 9ª edição, 2010, Pág. 323.

³⁰⁹ Cfr. VARELA, ANTUNES – *Das Obrigações Em Geral*, Almedina, Vol.I., 10ª edição, 2011, Pág. 562.

³¹⁰ Cfr. LEITÃO, LUIS MENEZES – *Direito das Obrigações*, Pág. 323.

³¹¹ O Artº. 483º do CC, ao fazer a referência ao dolo ou mera culpa, admite duas modalidades da culpa. *Ibidem*, Pág. 325.

Nestes termos, o dolo (directo, necessário e eventual) corresponde a uma intenção malévola de produzi-lo, apenas, ou aceitando-se reflexamente esse efeito como ele projectou e representou³¹², (Art.º 31º, nº 1 e 2, alínea c), da LOPTC e Art.º 483º, do CC).

A negligência (consciente e inconsciente) consiste no simples desleixo, imprudência ou inaptidão³¹³. No caso da infracção financeira, resulta simplesmente na falta de cuidado ou rigor, imprevidência, ignorância do gestor pelas regras de execução orçamental ou de contabilidade pública (Art.º 31º, nº 2, alínea a) e b), nº 3, e 32º, nº 3, da LOPTC, Art.º 483º, do CC).

Porém, perante a falta de pressuposto de imputação, ou seja, perante a carência judicativa da culpa do agente, não existe responsabilidade financeira. Isto porque a responsabilidade financeira reintegrativa de repor os dinheiros ou valores do Estado é uma responsabilidade subjectiva. Por conseguinte, nesta sede fica afastada a responsabilidade objectiva, pois a imputação é pessoal e individual e não colectiva (Art.º 30º, nº 4, da LOPTC).

Portanto, apelando ao Princípio milenar que fez escola na lide doutrinária Lusófona, *nullum crimen non sine legem*, para desencadear a efectivação da responsabilidade financeira há que se pressupor a culpa. Sendo um juízo que assenta no nexo existente entre o facto e a vontade do autor, a prática de um ilícito violador do bloco de legalidade tem de causar um dano ao Estado ou a qualquer entidade criada pelo Estado para desempenhar funções administrativas originalmente a cargo da Administração Pública do Estado, isto apesar da responsabilidade não se fundar no dano.

Portanto, como consequência do controlo jurisdicional dos dinheiros públicos pelo Tribunal de Contas, exige-se sempre, para efectivação da responsabilidade financeira, os requisitos típicos da ilicitude, culpa, dano e nexo de causalidade.

³¹²Cfr. COSTA, MÁRIO JULIO DE ALMEIDA – *Direito da Obrigações*, Almedina, 9ª edição, 2001, Pág.533.

³¹³ Cfr. COSTA, ALMEIDA, *Ibidem*. No mesmo sentido, Cfr. VARELA, ANTUNES – *Das Obrigações Em Geral*, Pág. 573.

1.2.1.3. A Extinção da Responsabilidade Reintegratória

A forma típica da extinção das obrigações é o cumprimento, assim o diz a boa doutrina do Direito Civil, nos termos proclamados na fisionomia do cumprimento das obrigações gerais (Art.º 762º, nº1, e 786º, do CC).

Já no Direito Financeiro, o legislador ordinário fixou um *numerus clausus*, descrito no Art.º 85º, da LPOTC, que prescreve a extinção das obrigações resultantes da prática do ilícito financeiro pelo agente, além da reposição dos dinheiros ou valores públicos como regra.

Assim sendo, o procedimento por responsabilidade financeira reintegratória extingue-se nos seguintes termos:

- 1 – Em função do decurso do tempo (prescrição);
- 2 – Pela reposição das importâncias, dos pagamentos ilegais ou irregulares (pagamento dos dinheiros no prazo fixado pelo juiz do TC).

Anote-se que a responsabilidade financeira se extingue, como já dissemos, com o pagamento dos dinheiros ou outros valor a repor (Art.º 85º, nº 1); por conseguinte, também se extingue pela prescrição de 10 anos, contados a partir da data em que foi cometida a infracção, mas este prazo suspende-se com a entrada do processo no Tribunal de Contas ou com o início da auditoria, sem que possa ultrapassar os dois anos.

Ainda se pode extinguir a responsabilidade reintegratória por relevação, no caso em que o agente na sua actuação estava coberto de mera culpa – conduta negligente –, nos termos do Art.º 32º, nº 3, da LOPTC, e transmutação da responsabilidade reintegratória para sancionatória (Cfr. Art.º 32º, nº 4, da LOPTC).

1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

A responsabilidade financeira sancionatória fundamenta-se na sanção, pois é sabido que a sanção pode ser definida como sendo a indicação da punição aplicável pelos órgãos do Estado competentes em relação às entidades que não cumprem as exigências das normas jurídicas. Ou seja, as sanções jurídicas e a normas jurídicas

estão intrinsecamente ligadas à responsabilidade jurídica financeira dos sujeitos do Direito e, também, das infracções à Lei.

Qualquer infracção à Lei financeira tem carácter social e patrimonial perigoso, pois ela perturba a ordem legal das Finanças Públicas vigente em Angola e arrepia, largamente, os interesses da sociedade e do Estado.

A responsabilidade financeira sancionatória como sanção jurídica visa, através do Tribunal de Contas, proteger dinheiros ou outros valores públicos de ordem legal e incutir nos cidadãos a consequência da necessidade do cumprimento das prescrições normativas de probidade administrativa da legalidade e boa gestão financeira.

Em virtude disso, o titular da gestão da coisa pública, ou quem está a cargo de utilizar ou gerir os dinheiros e outros valores públicos, deve prestar contas com lisura e probidade financeira, abstendo-se de violar aquele bloco de legalidade estrita das normas financeiras que possa desanimar a optimização paretiana da persecução da justiça e do melhor desempenho das funções administrativas financeiras³¹⁴.

Todavia, sustenta ANTÓNIO CLUNY, a responsabilidade financeira resulta da prática culposa de uma infracção financeira por parte de quem gere ou usa dinheiros públicos e que apenas pode ser apreciado no âmbito da função jurisdicional do Tribunal de Contas³¹⁵. Como é evidente, a responsabilidade financeira sancionatória funda-se na culpa, daí ser considerado que a responsabilidade financeira sancionatória é individual e subjectiva, podendo ser solidária quando forem vários os responsáveis pelos factos que a originaram³¹⁶.

Porém, o ónus da prova cabe ao agente da infracção, cabendo-lhe demonstrar, nos termos das regras e dos Princípios da execução orçamental e da boa gestão, que a utilização dos dinheiros e outros valores públicos colocados à sua disposição de gestão foram aplicados nos termos definidos pela Lei (Art.º 57º, da LOPTC).

³¹⁴ No mesmo sentido, Cfr. CABO, GONÇALVES SÉRGIO DO – *A Fiscalização Financeira do Sector Empresarial do Estado por Tribunais de Contas ou Instituições Equivalentes*, Lisboa, 1993, Pág. 59.

³¹⁵ Cfr. CLUNY, ANTÓNIO – *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas*, Pág. 58.

³¹⁶ Cfr. COSTA, PAULO NOGUEIRA DA – *O Tribunal de Contas*, Pág. 462, com apelo à prescrição do Art.º 36º, do Decreto n.º 22257, de 25 de Fevereiro de 1933.

Os factores geradores da responsabilidade são, em regra, os factores processuais, ou seja, a violação dos comandos tipificados no Art.º 82º e 52º, nº 1, das alíneas. f) e h), da LOPTC. Sublinha-se que o processo de efectivação da responsabilidade sancionatória, como prescreve o preceito do Art.º 52º, nº 1, da LOPTC, tem que ver primeiro com o processo de fixação por omissão de contas, de débito aos responsáveis (Art.º 52º, nº 1, alínea f); e, segundo com o processo de aplicação de multas como pena pecuniária principal ou acessória (Art.º 52º, nº 1, e 82º, nº 4, da LOPTC).

De acordo com o carácter das medidas tipificadas nas infracções financeiras é definido o sistema de sanções da norma jurídica que na efectivação da responsabilidade financeira sancionatória, podendo, além da condenação em multas, aplicar-se outras medidas de tipo de responsabilidade criminal, civil e disciplinar (Art.º 32º, nº 4, da LOPTC).

A responsabilidade civil consiste na obrigação de reparar os prejuízos produzidos e sofridos por outrem. Como sanções jurídicas civis resumem-se no pagamento por danos praticados pelo gestor ao Estado que os sofreu, devido ao comportamento ilegal ou ilícito e danoso do agente (Art.º 500º e seguintes, todos do Código Civil). Esta imputação não cabe ao Tribunal de Contas, mas sim aos tribunais comuns.

A responsabilidade disciplinar consiste na aplicação de medidas disciplinares vertidas nas sanções jurídicas administrativas por delitos administrativos aos funcionários e agentes administrativos, bem como aos titulares de cargos de direcção e chefia. Estas sanções são aplicadas pelos órgãos de direcção estatal, aos quais são conferidos plenos poderes para as executar, nos termos do Decreto do Conselho de Ministro n.º 33/91, de 26 de Julho; Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro, Regulamentação da Administração Público; Regime Disciplinar do Funcionários Público e Agentes Administrativo; Decreto do Conselho de Ministro n.º 194/79, de 5 de Julho, Sanções para Incumprimento na Prestação de Contas no Domínio Orçamental; Decreto Executivo n.º 15/78, de 31 de Dezembro, Responsabilidade dos Membros do Governo pela Execução do OGE.

A responsabilidade criminal trata-se da aplicação de medidas criminais ao agente, definindo-se pela utilização de medidas de condenação criminal. Estas

sanções não são apenas um castigo pelo crime cometido, tendo também o objectivo de corrigir e reduzir os condenados ao espírito da relação honesta com os assuntos de gestão pública, o cumprimento exacto das leis orçamentais, o respeito da vigência social, assim como a prevenção do cometimento de novos crimes, tanto pelos ex-condenados, como por novos gestores públicos no âmbito dos fins das penas – prevenção geral e especial. A aplicação das penas criminais é da competência dos tribunais comuns.

1.4. EXTINÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

A responsabilidade financeira sancionatória extingue-se nos casos expressamente previstos na Lei (Art.º 85º, da LOPTC).

Sendo assim, ela extingue-se:

- Pelo decurso do tempo, decorrido 5 anos – prescrição (Art.º 85º, alínea a), da LOPTC);
- Pela morte do responsável – pois sendo pessoal, desde logo é intransmissível por ser de carácter sancionatório (Art.º 85º, nº 2, alínea b), da LOPTC);
- Por amnistia ou perdão – sendo que a responsabilidade financeira do agente da infracção pode ver a sua sanção ser amnistiada ou perdoada (Art.º 161º, alínea g), da CRA e Art.º 85º, nº 2, alínea c), da LOPTC).

Assim sendo, a conclusão a que se pode chegar é que a responsabilidade sancionatória, uma vez que tem carácter individual, além da prescrição e morte do infractor, pode também extinguir-se através da amnistia e do perdão.

CAPÍTULO – IV

CONCLUSÕES FINAIS

Depois do longo percurso feito por um conjunto de abordagens sobre o nosso estudo temático de controlo jurisdicional de dinheiros públicos em Angola vamos sumariamente apresentar um conjunto final de notas:

1 – Controlo deriva da expressão Francesa *contre rôle*, cuja origem está no latim clássico *controrotulus*, assumindo uma dualidade de relação, uma vez que o termo *contre* é oriundo da nossa língua e uma vez que se dá a introdução da expressão *contre rôle*, de matriz francesa.

2 – Conclui-se, a partir da compreensão das contribuições dogmáticas, que o controlo que queremos edificar tem dupla qualificação “controlo-fiscalização”, ou vice-versa, para evitar a controvérsia conceitual de distinção entre os significados de controlo e fiscalização, enquanto faces da mesma moeda.

3 – O controlo financeiro tem-se notadamente revelado, desde os tempos remotos, como fenómeno do poder e é, por via disso, uma das funções primordiais do Estado através da ordem jurídica no plano prescritivo e organizacional da gestão da coisa pública.

4 – A actividade financeira do Estado, de obtenção de receitas e realização das despesas, é passível de prestação de contas e decorre de uma obrigação especial do gestor público e gestor do erário público durante a vigência do seu mandato, que lhe foi confiado pelos contribuintes através do sistema de controlo financeiro, cujo escopo é a limitação do poder financeiro do político e gestor da coisa pública no quadro da separação do poder, evoluindo de acordo com o tipo de organização administrativa do Estado e da Justiça, que remonta desde o Estado Liberal ao actual Estado Infra-Estrutural.

5 – O controlo jurisdicional dos dinheiros públicos tem como escopo o controlo e a fiscalização do cumprimento dos deveres fiscais pelos contribuintes e o controlo da utilização dos dinheiros públicos pelo Estado através do Princípio de Reciprocidade de Controlo Financeiro que são, assim, dois aspectos essenciais não cooperantes para aferição da ética financeira pública e da conformação concreta da actividade com as normas do Estado de Direito Democrático.

6 – O sistema de fiscalização externo de controlo dos dinheiros públicos, no Direito Comparado, reparte-se em dois grandes grupos clássicos: o grupo dos sistemas de fiscalização jurisdicional (Tribunal de Contas) – de matriz da tradição dos países Romano-Germânicos, influenciado pelo modelo do figurino da Administração Executiva, com origem na Revolução Francesa –, e o grupo dos sistemas de fiscalização Parlamentar (Auditor-Geral), cuja origem é de matriz do Direito Anglo-Saxónico, da tradição britânica do modelo de Administração Judiciária. Posto isto, Angola, como país Lusófono, filia-se no sistema matricial do controlo de tipo Francês do controlo jurisdicional do Tribunal de Contas.

7 – Os Tribunais de Contas exercem dupla função – jurisdicional e não judicial –, à luz dos critérios técnicos e jurídicos, formais e informais, em harmonia com a dimensão da actividade financeira do Estado, porém, o Tribunal de Contas não julga e nem controla as opções políticas e ideológicas do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

8 – O controlo monista, fosse ele jurisdicional ou não jurisdicional, tornaria impossível tirar partido de um bom controlo de todas as contas públicas com a exactidão requerida, bem como alcançar aquele sistemático desiderato dos indicadores macro-financeiros de controlo, na dimensão de legalidade, economicidade, avaliação da gestão, eficiência e eficácia e da boa governação com os detalhes pormenorizados do dispêndio dos dinheiros públicos.

9 – Nos Estados Modernos, a Administração Pública dispõe de um sistema interno de controlo de dinheiros públicos fiável para o controlo dos programas e, de certo

modo, contribui para a tomada de decisões que vão servir como indicadores para o controlo externo.

10 – O controlo interno administrativo dos dinheiros públicos é assegurado por um conjunto de órgãos da Administração Pública, designadamente: o Presidente da República, os órgãos auxiliares especializados e não especializados da Administração Directa e Indirecta, ao nível Central e ao nível Desconcentrado e Descentralizado da Administração Local e Poder Local. Estes realizam a fiscalização subjectiva que se encontra estruturada em três níveis:

- a) Fiscalização do 1º nível operacional ou prévio;
- b) Fiscalização financeira do 2º nível sectorial/controlo de avaliação, hetero-controlo especializado mitigado;
- c) Fiscalização do 3º nível/controlo estratégico é um hetero-controlo não especializado.

11 – O Controlo Externo é exercido pelas Instituições Superiores de Controlo financeiro (ISC), órgãos distintos do Poder Executivo que realizam o controlo político e técnico-jurídico.

12 – Não obstante estes órgãos, incumbe à Assembleia Nacional o controlo político que o faz nos seguintes termos:

- a) Primeiro, um controlo político prévio quando vota o Orçamento, controlo *ex ante*, que se traduz na aprovação com ou sem alterações substanciais, ou na recusa da aprovação do Orçamento;
- b) Segundo, um controlo durante a execução orçamental, um controlo concomitante que se consubstancia na aprovação das contas provisórias;
- c) Terceiro, um controlo *ex post* de apreciação da Conta Geral de Estado sob assistência técnica do Tribunal de Contas, através do parecer sobre a Conta Geral do Estado de modo a habilitar aquele órgão a apreciá-la de forma esclarecida.

Portanto, o controlo político é subjectivo e cujo fim último é o controlo dos objectivos eleitorais partidários dos contribuintes votantes. Por conseguinte, é

ineficaz a julgar por incipiência de meios e informações técnicos de que estão destituídos os deputados, um controlo social, ou seja, um controlo sociológico.

13 – O controlo técnico jurisdicional é do tipo de controlo financeiro, exercido de forma objectiva distinta do controlo financeiro no plano político exercida pela AN, aquela que assume o controlo de forma subjectiva, porque este tipo de actividade de controlo e fiscalização é realizado pelos profissionais do foro (Juizes), cuja actividade se reputa precisamente na realização de diversas auditorias de natureza técnica e de julgamento das contas do Estado, ou seja, controlo e fiscalização consultiva e controlo e fiscalização jurisdicional realizado pelo Tribunal de Contas.

14 – Relativamente à ideia sustentada por um certo sector da doutrina do duplo controlo político e técnico do Tribunal de Contas, entendemos que no Estado Democrático de Direito o controlo técnico não se compadece com controlo político, pois que este, além de estar destituído de rigor técnico, é um controlo social de grandes opções, programas eleitorais e fazer a justiça dos resultados e não dos objectivos. Por via disso, recusamos alinhar com a ideia que se repute numa proposta do duplo controlo político e técnico do Tribunal de Contas, bem como qualquer ideia que se arrede ou subsista nesta concepção eclética.

15 – Em Angola, o sistema de controlo financeiro externo pertence às famílias tradicionais de Tribunal de Contas mas, ao nível do Ordenamento Jurídico Angolano, afigura-se de entre os órgãos ou instituições, com funções distintas às do Tribunal de Contas, que realizam o controlo financeiro externo orgânico e inorgânico, tal como a Assembleia Nacional realiza o controlo institucional, orgânico, formal no plano político e social; o Tribunal de Contas realiza o controlo institucional, orgânico, formal e técnico jurisdicional; e a Sociedade Civil realiza o controlo inorgânico informal e social.

16 – No âmbito da repartição de poderes de controlo financeiro externo, a AN não pode desencadear a formulação de perguntas, realização de interpelações, audições e inquéritos parlamentares aos membros do Governo Central Directo ou

Indirecto e da Administração Local, como sustenta a jurisprudência constitucional em matéria de controlo financeiro no Acórdão n.º 319/2013. Tal assim é que, em certa medida, os membros do Poder Executivo estão destituídos de poderes próprios, pois são órgãos auxiliares com poderes delegados do titular do Poder Executivo. Todavia, a AN não tem poderes de fiscalização sucessiva concreta sobre o poder Executivo, porque o legislador não consagrou, no Art.º 162º, da CRA, a fiscalização sucessiva em homenagem ao Princípio da Separação de Poderes, previsto no Art.º 2º, da CRA.

17 – O modelo de separação de poderes da Constituição de 2010 assenta no modelo clássico de sistema de governo de tipo Presidencial de separação de poderes coordenado, distinto da separação de poderes integrado, onde efectivamente ao Parlamento lhe são atribuídos particularmente estes poderes, como acontecia no passado recente, com a Constituição de 1992 ou, comparativamente, como ocorre no sistema Português.

18 – A AN realiza controlo político e coopera com o Tribunal de Contas na fiscalização e controlo financeiro externo dos dinheiros e valores públicos. Portanto, no actual figurino Constitucional, a Assembleia Nacional de Angola, não pode realizar inquéritos ou interpelações de modo autónomo aos membros do Poder Executivo, ou da Administração Pública Directa ou Indirecta e Independente, sem autorização do Presidente da República, titular do Poder Executivo, sob solicitação do Presidente da Assembleia Nacional, conforme orienta a Constituição e a Lei e, de algum modo, os arestos da jurisprudência do Tribunal Constitucional.

19 – No actual paradigma indica duas inovações muito importantes, nomeadamente:

a) A Assembleia Nacional não pode produzir uma moção de censura e destituir o Poder Executivo;

b) O Presidente da República não pode dissolver a Assembleia Nacional e convocar novas eleições.

Estes limites, presentes na Constituição de 2010, constituem as travessuras da estabilidade constitucional financeira, uma vez que impossibilitam que os dois órgãos de soberania se relacionem de forma hostil.

20 – No Ordenamento Jurídico Angolano, a Sociedade Civil realiza o controlo e fiscalização financeira informal ou inorgânica, que resulta da participação da população, quer de forma institucional – manifestando a sua opinião através dos órgãos de difusão massiva –, quer através de comícios, ou actuação política, sindicatos, associações, organizações não-governamentais, pelo que, por conseguinte, também pode realizar o controlo jurisdicional através da Acção Popular Financeira.

21 – Depois da independência de Angola, em 1975, as funções de controlo dos dinheiros públicos eram repartidos entre o Ministério da Inspeção e Controlo do Estado (controlo interno) e a Assembleia do Povo (controlo externo), e o tipo de controlo financeiro que se fazia, antes da institucionalização do Tribunal de Contas, pode ser classificado como controlo interno administrativo com uma certa carga política porque não havia um órgão jurisdicional independente especializado de controlo jurisdicional dos dinheiros públicos, em Angola, antes da consagração do Tribunal de Contas, em 1996.

22 – A Constituição da República de Angola consagra o Tribunal de Contas como o órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e do julgamento das contas que a Lei vai sujeitar à sua jurisdição.

23 – O Tribunal de Contas tem natureza jurisdicional, sendo um órgão constitucional jurisdicional/um órgão de soberania e, por conseguinte, um Tribunal Supremo, único na sua ordem/categoria, e acaba por desempenhar o controlo externo e, acima de tudo, independente de actividade financeira, nos domínios das receitas, das despesas e do património público e julgar as contas do Estado e a efectivação da responsabilidade financeira.

24 – O Tribunal de Contas, no exercício das suas funções, obedece e observa os Princípios Constitucionais Formais de Legalidade, Imparcialidade, Igualdade, Proporcionalidade, *Accountability* e Responsabilidade Financeira, Transparência e Boa Governação, bem como os seguintes Princípios Materiais: Princípio da Independência Face aos Restantes Órgãos de Soberania ou Qualquer outra Autoridade; Princípio da Exclusiva Sujeição à Lei; Princípios da Fundamentação, da Obrigatoriedade e da Prevalência das suas Decisões; Princípio do Contraditório e de Defesa; Princípio da Publicidade; e Princípio da Cooperação e o Direito à Coadjuvação das outras Autoridades.

25 – Conclui-se que o Tribunal de Contas é um órgão de soberania formalmente independente, sendo caracterizado, essencialmente, pelos traços de auto-governo da sua magistratura, assinalados pela inamovibilidade e irresponsabilidade dos juízes, por um lado, e, por outro, não estão sujeitos a quaisquer ordens ou instruções do governo ou do poder legislativo, salvo o dever de respeito, devendo acatar as decisões proferidas nos processos de recursos das instâncias superiores.

26 – Materialmente, o Tribunal de Contas Angolano não é independente e transparente. A sua evolução de independência e transparência material vai caminhando com as instituições democráticas, com o nível cultural e civilizacional da sociedade Angolana e com o contexto das instituições de controlo financeiro da comunidade internacional.

27 – O Tribunal de Contas tem poderes funcionais de natureza jurisdicional e não jurisdicional, que se prendem com a fiscalização prévia e/ou concomitante ou sucessiva, de um controlo da legalidade, gestão e boa governação conferida pela Constituição e pela Lei, bem como a efectivação da responsabilidade reintegratória e sancionatória no plano formal, mas materialmente pouco ou nada efectiva por causa do sistema de governo constitucional, proclamado em 2010.

28 – A corte do Tribunal de Contas, no controlo consultivo sucessivo, ou *a posteriori*, sublinhou as seguintes recomendações:

a) Falta de transparência e boa governação, consubstanciadas na inópia do rigor no cumprimento das regras de contabilidade pública e da execução orçamental prescritas;

b) Falta de unidade do sistema de arrecadação de receitas, tesouraria, património, balanço e de fluxo de informação financeira;

c) O modelo de prestação de contas interno é inadequado às unidades orçamentais, mitigando a base do controlo externo jurisdicional;

d) O modelo dos prazos prescritos na LQOGE é desajustado.

29 – No controlo jurisdicional dos dinheiros públicos, a auditoria constitui uma componente ou modalidade de fiscalização consultiva/não jurisdicional financeira feita pelo Tribunal de Contas ou outra entidade independente, por si contratada, para verificar a fidelidade das receitas e despesas e da situação patrimonial das entidades sob a sua jurisdição, tendo esta fiscalização financeira um objectivo pedagógico.

30 – No controlo consultivo, o Tribunal de Contas realiza a fiscalização preventiva através do visto de concessão ou recusa prévia, que não tem o carácter de um acto de autorização ou indeferimento das despesas ou de celebração de um certo contrato que vincula a Administração Pública, ou outra entidade equivalente, com terceiros. No entanto, consiste num acto com finalidade de prevenção do início da produção dos efeitos jurídicos pretendidos no acto principal praticado pela Administração Pública.

31 – A fiscalização prévia, ou *ex ante*, como uma forma de fiscalização consultiva não judicial, compreende um conteúdo bicéfalo, de conteúdo positivo e de conteúdo negativo como regra e uma terceira via de fiscalização de excepção que, essencialmente, se dividem em visto tácito, visto simplificado, visto urgente e visto sob condição.

32 – Na actual conjuntura, o visto prévio do Tribunal de Contas tende a ser tácito e simplificado e o seu conteúdo meramente pedagógico. Por via disso, propende a ser extinta como uma forma de fiscalização jurisdicional consultiva.

33 – No controlo jurisdicional, o Tribunal de Contas leva a cabo um conjunto de providências e diligências que possibilitam tornar efectiva a responsabilidade financeira, que se concretiza por via de um processo especial, o que permite considerar o Tribunal de Contas como um observatório de administração dos dinheiros e valores públicos.

34 – No controlo jurisdicional dos dinheiros públicos, o Ministério Público é o guardião da legalidade e o fiscalizador de todos os actos do Tribunal de Contas. É representado junto do Tribunal de Contas pelo Procurador-Geral Adjunto da República, a quem compete, a título principal e de exclusividade, requerer, no exercício das funções jurisdicionais e de fiscalização da legalidade das finanças públicas em Angola, o julgamento da efectivação de responsabilidades financeiras, com base nos factos evidenciados nos relatórios das acções de controlo, independentemente da fundamentação dos mesmos, e, ainda, intentar perante os Tribunais Comuns as competentes acções criminais e civis relativas a actos financeiros.

35 – O Tribunal de Contas relaciona-se com outros órgãos de controlo e fiscalização das finanças públicas, com privilégio dado à Assembleia Nacional, Inspecção Geral do Estado e, de algum modo, à Sociedade Civil, ao nível interno. Essa relação do Tribunal de Contas com os outros órgãos de fiscalização e de controlo financeiro, com destaque para a Assembleia Nacional, é, assim, uma relação de cooperação independente e não de subordinação. Por conseguinte, é também opinativo e não condicionado, pois o Tribunal de Contas não dá recomendações ao sentido de voto da AN, apesar de se articularem em torno do Princípio da Interdependência de Funções, consagrado na CRA.

36 – O Tribunal de Contas mantém relações com entidades homólogas, com destaque para os países da CPLP e para os órgãos supranacionais e regionais em sede das relações de cooperação e troca de experiências com essas instituições, como membro da ISCCPLP, dos Estados-Membros da SADCSAI, dos Estados-Membros da AFROSAI e dos Estados-Membros da INTOSAI.

37 – Finalmente, o controlo jurisdicional dos dinheiros públicos tem como objectivo, ou fim último, fazer a justiça material negativa e positiva financeira, recortado na imputação em função de falta de cumprimento das obrigações emergentes da gestão financeira ou como resultado da violação de direitos e da violação das regras financeiras que podem ser responsabilizados sob forma de responsabilidade reintegratória e sancionatória, para os que não pautarem pela regras estabelecidas da boa gestão-responsabilidade financeira positiva. Os que se orientarem pelos padrões de gestão são terão o mérito de louvor de acordo com essas regras de gestão- responsabilidade financeira negativa.

38 – O Tribunal de Contas, sendo um órgão de soberania de jurisdição especial, só julga os processos de responsabilidade financeira de reintegração e sanção financeira e não julga os processos de responsabilidade criminal, civil e disciplinar.

39 – A responsabilidade financeira funda-se na culpa do gestor e, apesar de ser individual, pode nalguns casos ser solidária.

40 – A responsabilidade financeira reintegratória extingue-se pela prescrição e pela reposição das importâncias, ou seja, o pagamento dos dinheiros no prazo fixado pelo juiz, por relevação e transmutação da responsabilidade reintegratória para sancionatória.

41 – Também se pode extinguir através da prescrição, pela morte do responsável e por amnistia ou perdão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AAVV, BACHOF, OTTO

– **Direito Administra** Vol. I, Tradução de FRANCO, ANTONIO SOUSA, Fundação Calouste Gulbenkian, 2006.

AAVV, DUROZOL, G.

– **Dicionário de Filosofia**, Dicionário Temático, Porto Editora Lda, 2000.

AAVV, FERREIRA, EDUARDO PAZ / MORAIS, LUÍS SILVA

– **Regulação Em Portugal: Novo Tempo: Novo Modelo?**, 2009.

AAVV, GUERRA, EVANDRO MARTINS,

– **Revista Controle** Vol. X- nº 2013.

AAVV, HERMET, GUY

– **Dicionário de Ciência Política e das Instituições Políticas**, Escolar Editora, Lisboa, 2014.

AAVV, MARTINS, GUILHERME D'OLIVEIRA

– **Responsabilidade Financeira do Gestor da Coisa Pública, Estudo em Homenagem ao Professor Doutor PAULO DE PITTA E CUNHA**, Vol. II, Economia, Finanças Públicas, 2010

– **Separata, Estudo Em Homenagem ao Professor Doutor PAULO DE PITA E CUNHA**, Vol.I., Economia, Finanças Públicas e Direito Fiscal, Almedina 2010.

AAVV, PEREIRA, MANUEL H. DE FREITAS

– **Tribunal de Contas**, Revista nº 43 , Janeiro 2005. - Sistema de Informação e Controlo Externo das Finanças Públicas.

AAVV, SANTOS, ANTÓNIO CARLOS DOS

– **Partilha de Competências Entre Assembleia Nacional e Governo na Constituição Financeira de Cabo Verde – Separata Sobre os Estudos Jurídicos e Económicos Em Homenagem Ao Prof. Doutor ANTÓNIO DE SOUSA FRANCO**, - Vol.I, FDUL 2006.

AAVV, SILVA, JOSÉ ALEXANDRE FONSECA DA

– **Sistema de Controle Externo- Abordagem sobre o sistema anglo-saxão e latino-americano – Revista Controle**, Volume X - nº2, Tribunal de Contas de Ceara, Brasil, 2013.

ALEXANDINO, JOSÉ MELO

– **Direitos Fundamentais**, Principia, 2ª edição, 2011.

AMARAL, DIOGO FREITAS DO

– **Curso do Direito Administrativo**, Almedina, 1994.

– **Curso de Direito Administrativo**, Vol. II, Almedina 2ª edição, 2011.

AMARAL, MARIA LÚCIA

– **A Forma da República**, Coimbra Editora, reimpressão, 2012.

ARAUJO, CARLOS VASQUES

– **O Presidente da República no Sistema Político de Angola**, Casa das Ideias, 2009.

ARISTÓTELES

– **Tratado da Política**, 2ª edição Publicações Europa-América, 2000.

BATISTA, ANA SOFIA PINTO

– **Princípio da Equidade Intergeracional aplicado às Parcerias Público – Privadas**, Edição FDUL, 2013.

BRITO, MIGUEL NOGUEIRA DE

– **Lições de Introdução à Teoria da Constituição**, Lisboa, 2013.

CABO, SÉRGIO GONÇALVES DO

– **Fiscalização Financeira do Sector Empresarial do Estado Por Tribunais de Contas ou Instituições Equivalentes** – Estudos de Direito Português e de Direito Comparado, Gráfica Maiadouro – Maia, Lisboa, 1993.

CABRAL, NAZARÉ DA COSTA

– **A Teoria do Federalismo Financeiro**, Almedina, 2013.
– **Finanças Públicas e Direito Financeiro «Noções Fundamentais»**, AAFDL, 2014.
– **Programação e Decisão Orçamental da Racionalidade das Decisões Orçamentais à Racionalidade Económica**, Almedina, 2011.

CAETANO, MARCELLO

– **Manual de Direito Administrativo** Vol. I., 10ª edição, 10ª reimpressão, 2010.
– **Manual de Direito Administrativo** Vol. II., 10ª edição, 9ª reimpressão, 2008.
– **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo**, Almedina, 2ª reimpressão, 2003.

CÂMARA, PAULO

– **Manual de Direito do Valores Mobiliários**, Almedina, 2009.

CANAS, VITALINO

– **Introdução às Decisões de Provimento do Tribunal Constitucional**, 2ª edição, revista / 1994.

CANOTILHO, J. J. GOMES

– **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, Almedina, 7ª edição, 8ª reimpressão, 2003.

CATARINO, JOÃO RICARDO

– **Finanças Públicas e Direito Financeiro**, Almedina, 2012.
– **Redistribuição Tributária Estado Social e Escolha Individual**, Almedina, 2008.

CATARINO, JOÃO RICARDO / GUIMARÃES, VASCO BRANCO

– **Lições de Fiscalidade**, Almedina, 2012.

CATARINO, JOÃO RICARDO / TAVARES, JOSÉ F. FARINHA

– **Finanças Públicas da União Europeia**, Almedina, 2012.

CLUNY, ANTÓNIO

– **Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas**, Coimbra Editora, 1ª edição, 2011.

CHUMBINHO, JOÃO PAULO DA CUNHA

– **A Constituição e Independência dos Tribunais**, Quid Juris, 2009.

CORDEIRO, ANTONIO MENEZES

– **Teoria Geral do Direito Civil**, Sumários das Lições dadas ao 2º ano jurídico Vol. I., 1986/87.

– **Tratado de Direito Civil IV**, Parte Geral da Pessoas, 3ª edição, 2011.

COSTA, MARIO JULIO DE ALMEIDA

– **Direito da Obrigações**, Almedina, 9ª edição, 2001.

COSTA, PAULO NOGUEIRA DA

– **O Tribunal de Contas e a Boa Governança, Contributo para Reforma do Controlo Financeiro Externo em Portugal**, Coimbra Editora, 2014.

CRUZ, RUI

– **O Tribunal de Contas e o Controlo das Finanças Públicas em Angola**, I encontro dos Tribunais de Contas dos Países de Língua Portuguesa, 1995.

CUNHA, PAULO FERREIRA DA

– **Direito Constitucional Aplicado – viver a Constituição, a Cidadania e os Direitos Humanos**, Quid Juris Sociedade Editora, 2007.

DIAS, JORGE DE FIGUEIREDO / BARRETO, IRENEU CABRAL / BELEZA, TERESA
PIZARRO / FERREIRA, EDUARDO PAZ

– **Estudos Variados Direito Comunitário** Vol. II. Coimbra Editora, 2001.

FEIJÓ, CARLOS MARIA

– **Coexistência Normativa entre o Estado e as Autoridades Tradicionais na Ordem Jurídica Plural Angolana**, Viseu, 2012.

FERREIRA, EDUARDO PAZ

– **Da Dívida Pública e das Garantias dos Credores do Estado**, Almedina, Coimbra, 1995.

FERREIRA, PAULO TRIGO

– **Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático**, FFMS, 2012.

FONSECA, GUILHERME DA / RODRIGUES, LÚCIA

– **Direito Administrativo**, AAFDL, Lisboa, 2004.

FRANCO, ANTÓNIO L. SOUSA

– **Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro Institucional** lex 1995.

– **Dinheiros Públicos, Julgamento de Contas e Controlo Financeiro no Espaço de Língua Portuguesa**, Lex, Lisboa 1995.

– **Finanças Públicas e Direito Financeiro**, Vol. I e II, 4ª edição, Almedina, 2010.

– **Finanças do Sector Público Introdução aos Subsectores Institucionais**, AAFDL, 1991.

– **Noções Fundamentais de Direito da Economia**, ed. AAFDL, Lisboa, 1982-1983.

– **Sobre a Constituição Financeira de 1976-1982**, Centro de Estudos Fiscais Comemoração do XX Aniversário, Lisboa, 1983.

FRANCO, ANTÓNIO DE SOUSA /TAVARES, JOSÉ /DE MAGALHÃES, LÍDIO

– **Revista Finanças Públicas e Direito Fiscal**, 1 ano IV 03, 2010, Artigos, Comentários de Jurisprudência, Recensões, Crónica de Actualidade, Primavera.

– **Revista Finanças Públicas e Direito Fiscal**, 1 ano IV 03, 2011, Artigos, Comentários de Jurisprudência, Recensões, Crónica de Actualidade, Primavera.

– **Revista Finanças Públicas e Direito Fiscal**, 4 ano IV 2012, Artigos, Comentários de Jurisprudência, Recensões, Crónica de Actualidade, Primavera.

– **Revista Tribunal de Contas: O Ministério Público Junto Ao Tribunal de Contas no Direito Comparado**, Edição, 1999.

– **Tribunal de Contas: Legislação Anotada com Índice Remissivo**, Almedina Coimbra, 1990.

GAMEIRO, ANTÓNIO RIBEIRO

– **O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas Em Portugal (1976-2002)**, Almedina, editora, 2004.

GODINHO, INÊS FERNANDES

– **A Responsabilidade Solidária das Pessoas Colectivas em Direito Penal Económico**, Coimbra Editora, 2007.

GOMES, CARLA AMADO

– **O Risco de Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção**, Coimbra, 2000.

GOUVEIA, JORGE BARCELAR

– **Direito Constitucional de Angola**, Lisboa/Luanda, 2014.

GUEDES, ARMANDO MARQUES

– **Sociedade Civil e do Estado em Angola**, Almedina, 1995-2005.

GUERRA, EVANDRO MARTINS / PAULA, DENISE MARIANO DE

– **Revista de Controle Vol.X – Nº 2**, semestral, 2013.

HENRIQUES, MANUEL DE OLIVEIRA LEAL

– **Recursos Em Processo Civil**, Almedina, 1984.

– **Recursos Em Processo Civil**, Rei dos Livros Editora 2ª edição, Lisboa, 1992.

KANT, IMMANUEL

– **A Paz Perpétua e Outros Opúsculos**, Textos filosóficos Edições 70, 2009.

KELSEN, HANS

– **Teoria Pura do Direito**, 2ª edição 1960, tradução de JOÃO BAPTISTA MACHADO, Almedina, 7ª Edição da tradução portuguesa, 2008.

LAUBADÈRE, ANDRÉ DE

– **Direito Público Económico**, Almedina, 1995.

LEITÃO, LUIS MENEZES

– **Direito das Obrigações** Vol. I., Almedina 9ª edição, 2010.

LOBÃO, JÚLIO

– **Finanças Comportamentais, Quando a Economia Encontra a Psicologia**, Actual editora, 2012.

LUÍS, PEDRO MANUEL

– **Curso de Direito Constitucional Angolano**, Qualifica editora, 2014.

LUTHER, GILBERTO

– **A Responsabilidade Solidária do Sócio e o Direito de Dar Instruções nos Grupos de Sociedades**. Casa das Ideias-editora, Luanda-Angola, 1ª edição, 2012.

MACHADO, JÓNATAS E. M. / DA COSTA, PAULO NOGUEIRA

– **Curso de Direito Tributário**, Coimbra Editora, 2009.

MÁRIO, FRANCISCO

- **Mercados Financeiros** (Relatórios Sobre Supervisão Bancária -Angola), FDUL, 2013.

MARTÍNEZ, SOARES

- **Previsão Económica**, 2ª edição Revista, Almedina, 2004.

MARTINS, ANTÓNIO

- **A Jurisprudência Constitucional Sobre as Leis do Orçamento do Estado e (In) Constitucionalidade do OE 2014**, Almedina, 2014.

MARTINS, GUILHERME WALDEMAR D'OLIVEIRA

- **Consolidação Orçamental e Política Financeira**, Almedina Editora, 2014.
- **Finanças Públicas e Direito Financeiro**, Almedina Editora, 2012.
- **Princípios de Finanças Públicas**, Almedina, 2011.

MARTINS, MARIA D'OLIVEIRA

- **Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro**, Almedina 2ª edição, 2012.

MATIAS-PEREIRA, JOSÉ

- **Finanças Públicas, a Política Orçamentaria no Brasil**, 4ª edição, Atlas Editora, São Paulo, 2009.

MENDES, JOÃO DE CASTRO

- **Direito Processual Civil**, Vol. I, AAFDL, Obras Completas, 2012.

MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI

- **Constituição Portuguesa Anotada**, Coimbra, 2ª edição, 2010.

MIRANDA, JORGE / CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES /FERREIRA, EDUARDO PAZ / NOGUEIRA, JOSÉ DUARTE

- **Assinatura de Protocolo de Cooperação entre o Tribunal de Contas e a Autoridade da Concorrência** (5 de Julho 2006 – Auditoria do Tribunal de Contas).

– **Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo De Pitta e Cunha**, Almedina Editora, Vol. I e II., 2006.

– **Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo De Pitta e Cunha**, Vol. II., Almedina, 2010.

– **Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco**, Vol. I., Edição 2006 da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora.

MONCADA, LUÍS CABRAL DE

– **Direito Económico**, Almedina, 2007.

MORENO, CARLOS

– **Finanças Públicas, Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos**, 2ª edição revista e aumentada editora, UAL, Lisboa, 2000.

- **Como o Estado Gasta o Nosso Dinheiro**, caderno 2010.

NABAIS, CASALTA

– **A Autonomia Financeira das Autarquias Locais**, Almedina, 2007.

– **Estudos sobre Autonomias Territoriais**, Institucionais e Cívicas, Almedina, 2010.

– **O Dever Fundamental de Pagar Impostos, Contributo para compreensão constitucional do Estado fiscal contemporâneo** – Teses, Almedina editora, 3ª Reimpressão, 2012.

NOVAIS, JORGE REIS

– **Contributo para uma Teoria do Estado de Direito**, Almedina, 2006.

– **Em Defesa Do Tribunal Constitucional** – Respostas aos Críticos, 2014.

– **Os Princípios Constitucionais Estruturantes da República Portuguesa**, Coimbra Editora, 2014.

NUNES, ELISA RANGEL

– **Finanças Municipais em Angola, elemento de Direito Comparado**, Viseu a Guerra gráfica, Luanda, 2011.

– **Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro**, 3ª edição, Luanda, 2011.

– **Orçamento do Estado: Contribuições para a Transparência Orçamental em Angola**, Luanda, 1ª edição, 2011.

OLIVEIRA, FERNANDA PAULA / DIAS, JOSE EDUARDO FIGUEREDO

– **Noções Fundamentais do Direito Administrativo**, Almedina, 3ª edição, 2013.

OTERO, PAULO

– **Lições de Introdução do Estudo do Direito** Vol. I volume 2º Tomo, Lisboa, Pedro Ferreira, Artes editora 1999.

PACA, CRIMILDO /CARLOS FEIJÓ, CARLOS

– **As Autoridades Administrativas Independentes e o Provedor de Justiça no Justiça no Direito Angolana**, Maianga, Luanda, 2011.

PAHULA, OVÍDEO

– **Evolução da Constituição Económica Angolana**, Casa das Ideias editora, 2009.

PAIVA, FERNANDO DE CASTRO

– **Lições de Direito Financeiro e de Finanças Públicas Angolana**, Colecção Faculdade de Direito – UNA – Luanda, 1998.

PEREIRA, MANUEL H. DE FREITAS

– **O Tribunal de Contas e a Reforma da Administração Pública - Revista Controle** Vol. X – Nº2: Tribunal de Contas do Estado do Ceará Brasil edição 2013.

– **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, Edição Coimbra Editora, 2011.

– **Tribunal de Contas: Sistemas de Informação e Controlo Externo das Finanças Públicas**, Revista de Administração Local, Edição Escola Tipográfica das Missões, 2006.

PEREIRA, PAULO TRIGO

– **Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático**, FFMS editora, Lisboa, 2012.

PEREIRA, PAULO TRIGO / AFONSO, ANTÓNIO / ARCANJO, MANUELA / SANTOS, JOSÉ CARLOS GOMES

– **Economia e Finanças Públicas**, 4ª edição - Escolar editora

PINTO, EDUARDO VERA-CRUZ

– **Curso de Direito Romano**, Principia Vol. I. Lisboa, 2009.

PIZARRO, SEBASTIÃO NÓBREGA

– **Contrato de Outsourcing**. Coimbra, 2010.

PORTO, MANUEL CARLOS LOPES

– **Economia um Texto Introdutório**, 3ª edição, Almedina, 2009.

PRATA, HELENA

– **Lições de Direito Económico**, 1ª edição, Casa das Ideias, Luanda, 2010.

RIBEIRO, NUNO CERDEIRA

– **Os Controlo Jurisdicional dos Actos da Administração Tributária**, Almedina Editora, 2014.

ROCHA, MANUEL JOSÉ ALVES DA

– **Economia e Sociedade Em Angola**, Editorial Nzila Universitária- série economia -10, 2007.

ROUSSEAU, JEAN JACQUES,

– “O Contrato Social”, Bloco Gráfica Lda., Portugal, 2012.

SANTOS, ANTÓNIO CARLOS DOS / GONÇALVES, MARIA EDUARDA / MARQUES, MARIA MANUEL LEITÃO

– **Direito Económico**, Almedina, 5ª edição Revista e Actualizada, 2010.

SANTOS, EMMANUEL AUGUSTO DOS

– **Sem Crescimento Não Há Consolidação Orçamental**, 1ª edição, Sílabas, 2012.

SANTOS, J. ALBANO

– **Finanças Públicas**, INA editora, Oeiras, Portugal 2010.

SARAIVA, JOSÉ HERMANO

– **História de Portugal**, Publicações Europa América, 8ª edição, 2011.

SEBASTIÃO, FRANCISCO

– **Justiça Penal em Angola**, vol. II., Casa das ideias, 2011.

SILVA, FILIPE CARREIRA DA

– **O Futuro do Estado Social**, FFMS Editora, Lisboa, 2013.

SILVA, VASCO PEREIRA DA

– **A Busca do Acto Administrativo Perdido**, Almedina, 1996.

– **O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise, Ensaio Sobre as Acções do Novo Processo Administrativo**, Almedina, Coimbra, 2005.

– **Para um Contencioso Administrativo dos Particulares**, Coimbra, Almedina, 1989.

SILVEIRO, FERNANDO XEREPE

– **O Tribunal de Contas, as Sociedades Comerciais e os Dinheiros Públicos: Contributo para o estudo da actividade de controlo financeiro**, Coimbra Editora, 2003.

SOUSA, DOMINGOS PEREIRA DE

– **Finanças Públicas**, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 1992.

– **Finanças Públicas**, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade Técnica de Lisboa, 1999.

SOUSA, MARCELO REBELO DE / GALVÃO, SOFIA

– **Introdução ao Estudo do Direito**, Lex Editora, 5ª edição, 2000.

TADEU, WALDEMAR

– **Guia de Estudante de Direito-2 Ciência Política e Direito Constitucional II**, Escolar Editora, 2011.

TEIXEIRA, ANTÓNIO BRAZ

– **Princípios de Direito Fiscal**, Vol. I – 3ª edição, Coimbra, 1985.

VARELA, ANTUNES

– **Das Obrigações Em Geral**, Vol. I., Almedina, 10ª edição, 2011.

– **Manual de Processo Civil**, 2ª edição, Coimbra, 1985.

VASCONCELOS, PEDRO CARLOS BACELAR DE

– **Teoria Geral do Controlo Jurídico do Poder Público**, edições Cosmos de Direito, 1996.

VASQUES, SÉRGIO

– **O Princípio da Equivalência Como Critério de Igualdade Tributária**, Almedina, 2008.

VAZ, MANUEL AFONSO

– **Direito Económico**, 3ª edição, Coimbra 1994.

VENTURA, ANTÓNIO JOSÉ

– **Da Independência do Poder Judicial na Constituição da República de Angola**, Almedina, 2010.

ZEPPELIUS, REINHOLD

– **Teoria Geral do Estado**, Fundação Calouste Guilbenkian, 1971.

REVISTA DO CEJ

– **Criminalidade Económico – Financeira e Criminalidade Organizada**, 2º Semestre 2011/ Número 16.

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS

– **Comemorações dos 150 anos de Tribunal de Contas**, Lisboa, 2000.

REVISTA DE DIREITO BANCÁRIO

– **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa** – Actas do Congresso 150º Aniversário do Banco de Portugal, Coimbra Editora, 1997.

Sítio da internet. [Www.tcontas/portal](http://www.tcontas/portal). Tribunal de contas de Angola, acessado dia 9/4/2015